AUTHOR:
SAVORNIN LOHMAN,
ALEXANDER

TITLE:
ONZE CONSTITUTIE

. . .

PLACE:
UTRECHT

DATE:
1920

Master Negative #

92-80770-3

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DEPARTMENT

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

Original Material as Filmed - Existing Bibliographic Record

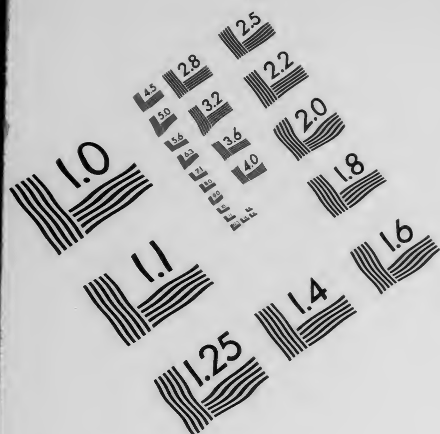
Savornin Lohman, Alexander Frederik de, 1837-
Onze constitutie, door Jhr. Mr. A. F. de Savornin Lohman. 3., bijgewerkte uitgave. Utrecht, Kemink, 1920.
xxxi, 533 p. fold. geneal. tables. 25 cm.

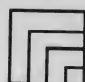
369577

Restrictions on Use:

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11X
IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB
DATE FILMED: 9-24-92 INITIALS wJE
FILMED BY: RESEARCH PUBLICATIONS, INC WOODBRIDGE, CT



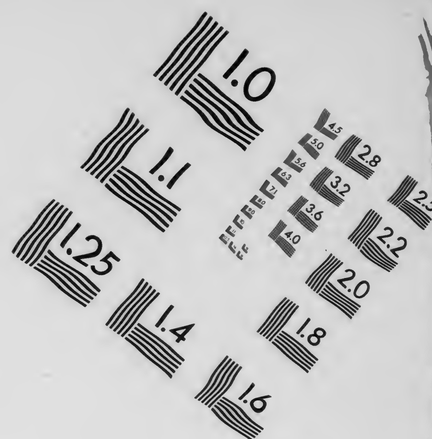


AIIM

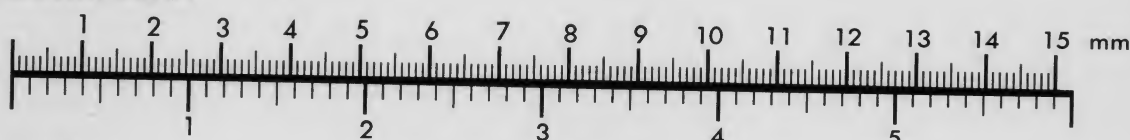
Association for Information and Image Management

1100 Wayne Avenue, Suite 1100
Silver Spring, Maryland 20910

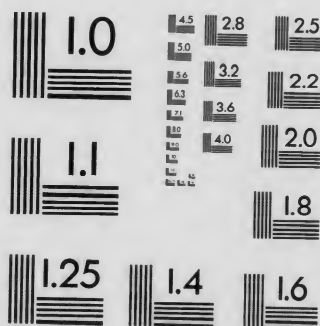
301/587-8202

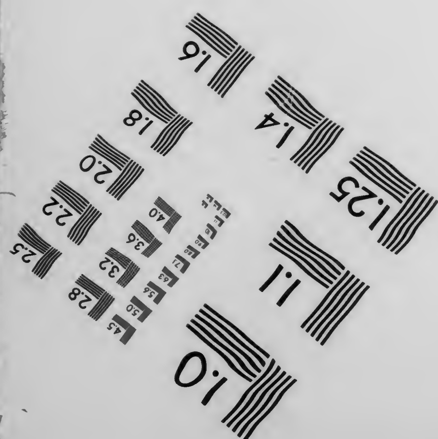


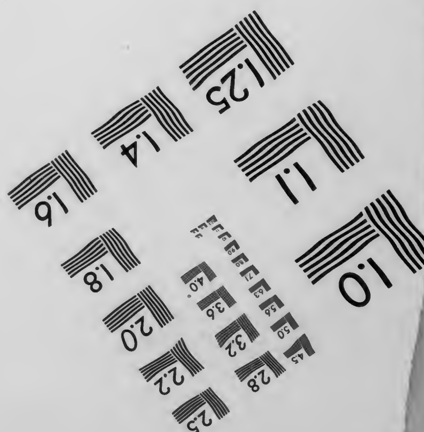
Centimeter



Inches







MANUFACTURED TO AIIM STANDARDS

BY APPLIED IMAGE, INC.


SIGILLVM COLLEGII COLVMBIAE NOVI EBORACI
IN LUMINE TUO VIDEBIMUS LUMEN

ONZE

CONSTITUTIE.

DOOR

JHR. MR. A. F. DE SAVORNIN LOHMAN.

DERDE, BIJGEWERKTE UITGAVE.

KEMINK & ZOON.
OVER DEN DOM TE UTRECHT.
1920.

ONZE

CONSTITUTIE.

DOOR

JHR. MR. A. F. DE SAVORNIN LOHMAN.

DERDE, BIJGEWERKTE UITGAVE.

KEMINK & ZOON.
OVER DEN DOM TE UTRECHT.
1920.

AAN

ZIJNE KONINKLIJKE HOOGHEID

DEN

PRINS DER NEDERLANDEN,
HERTOG VAN MECKLENBURG

WORDT DIT WERK EERBIEDIG

OPGEDRAGEN

DOOR

DEN SCHRIJVER.

INHOUD.

Bladz.

Rechten der leden.

Rechten en bevoegdheden der Staten-Generaal.

Verschillende punten.

Provinciale staten en gemeentebesturen.

Schorsing van grondwettelijke bepalingen.

Grondwetverandering.

Additioneele artikelen.

Bladz.

DERDE DEEL.

Onze Koloniën en bezittingen.

I. Oost-Indië.

II. West-Indië.

III. Koloniaal bestuur en Staten-Generaal.

BESLUIT.

AANHANGSEL.

De Grondwetsherziening van 1917.

ERRATA.

Op blz. 76 regel 6 v. o. staat „gevallen", lees „gevolgen".

Op blz. 324 regel 9 v. o. moet, in plaats van „zeide", gelezen worden: „betoogde", en moeten de in die zinsnede voorkomende aanhalingsteekens vervallen.

Aan de noot 1 op bladz. 327 moet nog worden toegevoegd: nos. 4118, 4119 en 4121.

VOORWOORD.

Als hoogleeraar ben ik een onnatuurlijken dood gestorven. Ware dit niet gebeurd, dan had ik het schrijven van een werk als dit liever overgelaten aan jeugdiger en beter toegeruste krachten dan de mijne. Maar na, op reeds betrekkelijk lateren leeftijd, het terrein van het privaatrecht voor dat van het publiek recht te hebben verlaten, heb ik niet onverschillig kunnen toezien, dat al mijn aan de Vrije Universiteit verrichte arbeid met onvruchtbaarheid werd geslagen door personen die er nimmer kennis van hebben willen nemen, en wier bevoegdheid tot beoordeeling ik nog steeds waag te betwijfelen. Ik heb daarom gemeend mijn studiën te moeten voortzetten, en de vruchten ervan te mogen publiceeren, al viel mij dit te midden van velerlei anderen arbeid vaak zeer moeilijk. Heb ik naar het oordeel van deskundigen mijne krachten overschat, dan moge in de omstandigheden waarop ik doelde eenige verontschuldiging worden gevonden.

Mijn doel was een voor den gewonen lezer bruikbaar overzicht te geven van onze staatsinstellingen in onderlingen samenhang en verband. Van het opgeven van litteratuur meende ik om verschillende redenen mij te mogen onthouden, evenals van het meedeelen der van het mijne afwijkende gevoelens, en mij, in den regel althans, te kunnen bepalen tot het uitspreken van eigen gevoelen en van het voor mij beslissende motief. Wie van de een of andere quaestie het vóór en tegen wil weten, kan dit in de bekende, trouwens niet al te talrijke werken over onze grondwet gemaklijk zelf naslaan. Den gewonen lezer te dwingen

bij elke quaestie de opsomming van al de verschillende gevoelens te doorworstelen, scheen mij te inhumaan toe.

Onze staatsinstellingen heb ik beschouwd uit christelijk-historisch standpunt, en daarbij gebruik gemaakt van de twee toetssteenen voor onze menschelijke rede: er staat geschreven! *en* er is geschied?[1] *Mij aan niets gebonden achtende dan aan de begeerte de waarheid te vinden en te zeggen, heb ik er naar gestreefd mij van elke partijdige voorstelling te onthouden.*

Ten slotte nog dit. Hoe meer ik onze grondwet bezie onder het licht der historie, hoe meer mij de juistheid treft van hetgeen reeds in 1852 *Mr. Groen van Prinsterer schreef: „De grondtrekken naar wier verwezenlijking gestreefd wordt, eenheid van den Staat, waarbij de kracht en vastheid van het geheel in de zelfstandigheid en organische werking der deelen haar steun vindt; medewerking der Natie, door haar vertegenwoordigers, wanneer verhoogen van belastingen of veranderen van wetten, wanneer belangrijke wijziging der bestaande orde van zaken vereischt wordt, deze hoofdbeginselen der Constitutioneele Regeering staan met de eischen van het Europeesch Staatsrecht van oudsher in verband. Ook komt de Nederlandsche Grondwet in de hoofdlijnen overeen met hetgeen de voortreffelijkste onzer Staatslieden, lang vóór* 1795 *en niet in den geest der Revolutie, bij den wensch naar hervorming van het Gemeenebest, bedoeld hebben. Wanneer men aldus in het oog houdt dat niet de natuur der Grondwet revolutionair is, maar dat de grondwet door revolutionaire begrippen* gedénatureerd *wordt, zal men inzien dat wie anti*-revolutionair *blijft, niet anti*-constitutioneel *wordt*"[2].

's Gravenhage, 26 Maart 1901.

---

1) Zie de Voorrede van Ongeloof en Revolutie, door Mr. Groen van Prinsterer.

2) De Nederlander van 10 Mei 1852. n°. 573. Zie ook Narede van vijfjarigen strijd, 1855. VII.

Voorwoord bij de 2e uitgave.

De 2e uitgave van dit werk verschafte mij de gelegenheid verschillende onnauwkeurigheden die in de 1e voorkomen te verbeteren, en tevens de wijzigingen aan te brengen, door de velerlei wetswijzigingen sinds 1901 noodzakelijk geworden. Mijn hartelijken dank aan de welwillende lezers, die op meer dan ééne onjuistheid mijne aandacht hebben gevestigd, en van wier opmerkingen ik dankbaar gebruik heb gemaakt.

Hoewel de tekst in hoofdzaak onveranderd bleef, heb ik toch hier en daar eene wijziging of aanvulling aangebracht naar aanleiding van sommiger kritiek, o.a. van die van Mr. Van der Mey in Nederlandsche Stemmen, orgaan der nationaal-historische partij, jaargang 1905.

Twee hoogleeraren hebben mij de eer aangedaan de in dezen commentaar door mij verdedigde beginselen te bespreken en te bestrijden.

De Leidsche Hoogleeraar Mr. W. van der Vlugt plaatste in den 3en en 4en jaargang van Onze Eeuw drie keurige artikelen, waarin overmatige lof gepaard ging aan scherpe, niettemin steeds waardeerende en hoffelijke kritiek.

Dr. H. Krabbe, Hoogleeraar te Groningen, bracht, in zijn belangrijk geschrift „die Lehre der Rechtssouveränität", Beitrag zur Staatslehre, Groningen 1906, een paar malen de in dit werk verdedigde voorstelling van den oorsprong der staatsmacht ter sprake. Hij schrijft o.a.: „mit der Logik hat diese Lehre es nie genau genommen, weil es ihr nicht in erster Linie um die Wahrheit, sondern um die Verbreitung eines Religionssystems zu tun war". Zulk een uitval, misschien in een zeer ordinair kiezerspamflet op zijn plaats, maakt een zonderlingen indruk in een zuiver wetenschappelijke studie; te meer omdat de schrijver overigens zich onthoudt van elke geestigheid, tenzij dan een enkele maal ten koste der geloovige Christenen. Werden mij in een particuliere discussie zoodanige woorden toegevoegd, dan

zou ik mij van alle verder gesprek hebben onthouden; wat baat een discussie, als de een van den ander onderstelt dat het hem niet om waarheid te doen is? Nu zij echter voorkomen in een wetenschappelijke, — ik voeg er bij, zeer lezenswaardige — verhandeling, zal ik, ten einde op 's hoogleeraars beschouwingen nader te kunnen ingaan, ze liever eenvoudig houden voor niet geschreven.

Verschillende tegenwerpingen heb ik in dit boek ter plaatse waar dit pas gaf beantwoord. In dit voorwoord wensch ik nog eenige punten van algemeenen aard ter sprake te brengen.

1e. *De strekking van dit werk.*

De hoogleeraar Van der Vlugt heeft dit werk gekenschetst als „de ontwikkeling eener thesis", „wier ontvouwing zich heenslingert door geheel deze grondwetstudie; geen commentaar, die bovenal beoogt den leerlingen een voorbeeld te doen zien van zelfvergeten indringen in geest en strekking eener gegeven rechtsbron, onder geduldige raadpleging van al wat daarop licht verspreiden kan" (bl. 765). Het salvo uit mijn zwaarst geschut tegen de door mij bestreden theorieën zou ik bewaard hebben tot het einde, dat handelt over onze koloniën en bezittingen (bl. 788).

Daar de schrijver, uitnemend stilist, nog al eens gewoon is de denkbeelden van anderen in eigen bewoordingen te resumeeren en daarbij dan gebruik te maken van aanhalingsteekens, zal lichtelijk de lezer van zijn kritiek, zoo deze verzuimt zelf mijn werk na te slaan, nu en dan een onjuiste voorstelling krijgen van mijne meening. Ik althans heb in die resumties meer dan eens mijne gedachte niet volkomen teruggevonden.

Wat nu die onderstelde ontwikkeling eener thesis betreft, wil ik slechts opmerken mij daarvan niet bewust te zijn geweest. Zoo weinig heb ik er aan gedacht, ons koloniaal staatsrecht als „geschut" te bezigen, dat aanvankelijk de behandeling daarvan zelfs buiten mijn plan lag. Maar de nadere bestudeering er van bevestigde op m. i. merkwaardige wijze de in het daaraan voorafgaande gedeelte verkondigde stellingen. Mijne — wellicht niet bereikte — bedoeling was, een voor den student bruikbaren commentaar op de grondwet te leveren, en dien in verband te brengen met het staatsrecht in algemeenen zin, inzonderheid met ons staatsrecht. Gneists onsterfelijk werk betreffende Engelands constitutie heeft mij eenigszins de oogen geopend voor dat eeuwenoude gebouw, dat nog niet afgebouwd is en ook nimmer zal zijn; voor den eeuwigdurenden strijd der machten die worstelen om de opperheerschappij, ten einde, zij het ook met vallen en opstaan, de heerschappij te doen zegevieren van

het recht. Daardoor begon het staatsrecht mij meer belang in te boezemen, want in elk land wordt soortgelijke strijd gestreden. In de meeste commentaren echter op onze grondwet ontmoette ik weinig anders dan bestudeering van vraagstukken aan de hand enkel van den tekst en van de wording der wet. Het was soms, alsof ons staatsrecht begint bij het tijdperk der geschreven constituties, ja eigenlijk bij „de grondwet van Thorbecke" en alsof het op een staatsstuk gegrond is. Zonder de waarde van die commentaren gering te schatten, wilde ik beproeven het geschreven recht in verband te beschouwen met die beginselen van staatsrecht die zich in de historie der menschheid hebben geopenbaard, onafhankelijk van menschelijke dogmatiek. Dit achtte ik zoowel tot beter verstand van de grondwet zelve wenschelijk, als omdat het leven van het recht beter in het oog springt wanneer men let op zijn wording en inwendigen groei. Het noopte mij, eenerzijds mijne beschouwingen niet te nauw te begrenzen, anderzijds veelal onbesproken te laten wat ieder belangstellende zelf in de bekende commentaren der grondwet en standaardwerken gemaklijk kan naslaan. Hierbij kwam nog dit. Naar veler oordeel steunt ons staatsrecht geheel op de beginselen van zekere philosofische school; bij de behandeling der grondwet wordt dan stilzwijgend daarvan uitgegaan. Zelf ben ik niet van die meening, al ontken ik den grooten invloed dier beginselen op de vorming van ons staatsrecht geenszins. Dit noodzaakte mij telkens aan te toonen, waarom ik van die vaak stilzwijgend aangenomen basis afweek. Indien er aan dezen commentaar éene algemeene stelling ten grondslag ligt, dan is het wel die, welke vervat is in de woorden van Mr. Groen van Prinsterer, aangehaald in het Voorwoord bij de eerste uitgave.

Nog op een ander misverstand vestig ik in dit verband de aandacht. Prof. Van der Vlugt verwijt mij (bl. 899—916) het historiewerk te hebben afgebroken bij 1814, in plaats van voort te gaan tot 1887 en aan te wijzen hoe ook na 1848 de verhoudingen tusschen Kroon, Staten-Generaal en kiezerscorps totaal zijn gewijzigd. Hij doet dit in verband met mijn bestrijding van het verwerpen van begrootingen om redenen daarbuiten gelegen. Die aanwijzing, beweert hij, ware veel belangrijker geweest, dan de vraag, of wij de grondwet aan Oranje, dan wel Oranje aan de grondwet te danken hebben. Volgens den geleerden schrijver schijnt het mij te doen te zijn geweest, om „de eereplaats te verzekeren aan de Kroon" (bl. 915).

Ten opzichte van dit laatste punt gaat, — om dit in het voorbijgaan op te merken, — prof. Krabbe veel verder dan de

Leidsche hoogleeraar. Volgens hem toch zou ik beweerd hebben: „alle Gewalt ist Königliche Gewalt" (S. 81); „Lohman kennt infolgedessen keine andere Gewalt als Königliche Gewalt"; „jede Gewalt wird auf den König zurückgeführt; der König ist Obrigkeit" (S. 145). Wordt hiermede bedoeld, dat dit alzóó is in ons land, dan heb ik tegen deze voorstelling geen bezwaar [1]). Bedoelt echter de hoogleeraar dat naar mijn voorstelling de koninklijke macht in oorsprong of wezen van elke andere hoogste macht in den staat verschilt, dan moet ik daartegen protesteeren. Nooit, althans in de laatste anderhalve eeuw, hebben de door den hoogleeraar bedoelde onwaarheidlievende schrijvers hun staatsrechtelijke beginselen vastgeknoopt aan een bepaalden regeeringsvorm. Ook uit dit boek blijkt op meer dan éene plaats duidelijk, dat ook mijne staatsrechtelijke beschouwingen over den oorsprong en den aard der hoogste staatsmacht in geenen deele samenhangen met eenigen regeeringsvorm, dus ook niet met het Koningschap als zoodanig.

Thans keer ik tot prof. van der Vlugt en diens bezwaar terug.

Daar de strekking van dezen commentaar niet van politieken, doch van rechtskundigen aard is, en bovendien beknoptheid mij wenschelijk toescheen, bracht ik de politieke ontwikkeling van ons staatsleven niet meer ter sprake dan het onderwerp zelf eischte; hetgeen ik te eer kon doen, omdat de ontwikkeling na 1814, voor zoover die met de grondwet in verband staat, in tal van werken over staatsrecht ter sprake is gebracht. Nochtans heb ik daarmede voortdurend rekening gehouden, door bij de bespreking der artikelen steeds mij aan te sluiten bij de tegenwoordige algemeene opvatting, zonder terug te komen op beschouwingen die met voorbijgegane politieke toestanden verband hielden. Ik verwijs te dien aanzien b.v. naar de blzz. 50, 108, 120, 189, 238, 264, 275, 375, 417, 421 [2]). Had het binnen mijn bestek gelegen te wijzen op de wisselende verhoudingen tusschen Kroon, Staten-Generaal en kiezerscorps, dan had ik zelfs bij 1887 niet mogen stilstaan, maar eveneens moeten wijzen op de belangrijke wijzigingen, die het gevolg zijn geweest van de vierjaarlijksche aftreding der Kamer in haar geheel en van de groote kiesrechtuitbreiding na genoemd jaar.

Slechts ten aanzien van het afstemmen van begrootingen om redenen daar buiten gelegen heb ik met die wisseling in de „machtsverhoudingen" geen rekening gehouden, en wel omdat

1) In de vorige editie staat: „ik geloof inderdaad dat God de wereld bestuurt" Deze zinsnede staat dáár niet op haar plaats en is thans door den auteur geschrapt.
2) In de 3e uitg. blzz. 50, 108, 120, 190, 240, 266, 277, 380, 422, 426.

ik met den hoogleeraar zelf (zie bl. 889 en 890) van oordeel ben „dat elke grondwet, gelijk elk staatsstuk, dat recht in wetboeksvorm vaststelt, van hare uitleggers vóór alles dit vordert: haar zin te putten uit haar zelve." Verwerping van eene begrooting, waarvan alle onderdeelen door de Kamer zijn goedgekeurd, is in mijn oogen weigering tot vaststelling der jaarlijksche begrooting, die voorgeschreven is bij art. 123 der grondwet. Het overwicht dat de Tweede Kamer thans bezit en door den hoogleeraar (bl. 913) nader omschreven wordt, ware evengoed, zij het ook na wat langduriger strijd, verkrijgbaar geweest, zonder, met beroep op averechtsche beginselen, een m. i. ongrondwettigen dwang uit te oefenen op de Kroon. Het tegenbewijs van den geëerden schrijver heeft mij niet tot andere gedachten kunnen brengen. Hier te herhalen wat reeds in het boek zelf wordt aangevoerd zou geen zin hebben. Alleen wensch ik hier, ter bestrijding van wat prof. van der Vlugt aanvoert op bl. 212 en 213, optemerken, dat de Kroon niet krachtens de begrootingswet, maar krachtens haar ambt, onafhankelijk van de indemniteitswet, tot het doen van uitgaven verplicht is. Anders dan de lasthebber, wien het slechts *geoorloofd* is in bijzondere gevallen zonder voorafgegane machtiging uitgáven te doen, is de Kroon in zulke gevallen daartoe *verplicht*. Dit onderscheid is principieel; het berust op het verschil tusschen ambtsplicht en contractsbevoegdheid.

De vraag eindelijk, of wij Oranje aan de grondwet dan wel de grondwet aan Oranje te danken hebben is, dit erken ik, van verwijderd belang. Evenwel, als rakende de algemeene beginselen van staatsrecht, tevens van blijvend belang.

2⁰. *Verband tusschen de hier verdedigde beginselen en de bijzondere openbaring.*

Jedem zu gefallen ist schwer.

Leidt ge uw beginselen onmiddelijk uit de Openbaring Gods af, dan hebt ge in „de wetenschappelijke wereld" afgedaan.

Bepaalt ge u tot het toetsen uwer langs den gewonen weg verkregen uitkomsten aan de Openbaring, dan heet het: so ungefähr sagt das der Pfarrer — hier de „onrechtzinnige" — auch, nur mit ein Biszchen andern Worten. Gij zijt dus als onzer een, en hebt geen recht u met Groen te beroepen op een „er staat geschreven."

In dien zin prof. van der Vlugt (bl. 878 en vlgg.).

Wat het recht om zich op Groen te beroepen betreft, zij opgemerkt dat het hoofd der antirevolutionaire school behalve op „er staat geschreven", ook en met denzelfden nadruk zich placht te beroepen op „er is geschied". (Voorwoord, Ongeloof en

Revolutie), iets dat trouwens door zijne aanhangers zelf wel eens uit het oog wordt verloren. Niet alleen als christen, maar ook als aanhanger der historische school bestrijd ik in navolging van Groen den dogmatischen grondslag der revolutiebeginselen van 1789; niet omdat iets enkel op grond dat het bestaat eerbied zou verdienen, maar omdat wat telkens en overal zich, zelfs zonder bewuste menschelijke medewerking, vertoont, blijkbaar uit de menschelijke natuur zelve ontstaat, dus door den Schepper gewild is, tenzij kan worden aangetoond, dat de menschen van de door Hem bedoelde ordening zijn afgeweken.

Met den hoogleeraar Krabbe (S. 148) stem ik geheel in, dat tegenover wie niet gelooft een beroep op eigen geloof niet toelaatbaar is. Juist daarom heb ik mij dan ook ter staving van mijn gevoelen nooit direct op een bijzondere openbaring beroepen, wel op feiten ontleend aan de natuur van den mensch. Noodzakelijkerwijs moest ik in dien gedachtengang mij bepalen tot aanwijzing der overeenkomst van de verkregen resultaten met hetgeen de bijzondere openbaring ons leert. Gedachtig aan de zinspreuk der Groninger Universiteit, waar ik mijn eerste wetenschappelijke opleiding genoot en thans Dr. Krabbe doceert: *verbum Dei lucerna pedibus nostris*, ben ik steeds gewoon geweest het Woord Gods te bezigen als toetssteen, en met die Lamp de uitkomsten mijner bespiegelingen bij te lichten. Onmiddellijk uit de Schrift staatkundige beginselen af te leiden, is mij nooit mogen gelukken, en ik betwijfel of de Schrift ons daarvoor gegeven is; maar zijn de uitkomsten mijner overdenkingen in overeenstemming met de diepe in de Schrift verscholen wijsheid, dan ben ik verzekerd op den goeden weg te zijn.

Wetenschappelijke menschen hebben, zegt men, die „bijlichting" niet van noode. Het zij zoo! Maar hoevele wetenschappelijke menschen zijn er; menschen die zich niet bepalen tot nazeggen van wat anderen voor hen hebben gedacht, maar alles zelfstandig onderzoeken? Verreweg de meesten zouden dat niet kùnnen doen. Dezulken hebben leiding van noode, willen zij niet vervallen tot de grootste en zonderlingste afdwalingen des geestes. Is het op wetenschappelijk gebied wel geoorloofd zich in tallooze gevallen te beroepen op menschelijke autoriteit, zelfs daarbij te zweren, doch niet geoorloofd zich te beroepen op de Schrift, die wel, evenals eene kerkelijke overheid, een macht is, doch een macht van zuiver geestelijken aard; die enkel spreekt tot de consciëntie; die aan de menschelijke rede een zeer groote speelruimte laat; die zich niet met behulp van onzuivere middelen aan iemand opdringt en wier hooge wijsheid

door mannen meerder dan ik, meerder ook wellicht dan de tegenstanders die ik hier bestrijd, is erkend?

Prof. van der Vlugt stelt liever in plaats van dien toetssteen het „idealistisch credo", de erkenning dat „de orde der ideeën aanspraak heeft om aan den feitenloop haar doeleinden te stellen" (bl. 11) op den voorgrond. Ook een „geloof" dus, al berust dit niet op een bijzondere Godsopenbaring. Hij meent, dat ik dat geestelijk idealisme blijf wantrouwen, wegens „de doctrinaire stramheid waarop bij velen de idealist te boek staat". Eerlijk gezegd, heb ik van die doctrinaire stramheid nooit zoo veel bespeurd, behalve waar het een paar bekende leerstellingen gold, die een halve eeuw lang onze natuurlijke volks- en staatsontwikkeling in den weg hebben gestaan, doch die ik, om de vreedzame stemming niet te verstoren, nu niet nader aanduid. Wèl daarentegen ontstaat bij mij, op grond van wat de historie ons te zien geeft, eenige beduchtheid, dat „de rechtsidee", die over ons heerscht, wanneer zij enkel op zichzelve vertrouwt nu en dan zich op hoogst bedenkelijke wijze zal openbaren; b.v. wanneer zij tot de slotsom komt, dat het ter bereiking van eenig staatkundig doel elken burger vrijstaat onschuldige burgers te vermoorden, ja geheele groepen van menschen te vernielen; dat beloften niet behoeven te worden gehouden; dat het geoorloofd is eens anders goed te begeeren, dus zonder vergoeding tot zich te nemen; dat men haat prediken of, ter wille van staatkundige doeleinden, leugens verspreiden mag, „vergissingen" niet behoeft te herstellen, en wat dies meer zij. Ook de huidige wereldhervormers die al deze leeringen verkondigen en in praktijk brengen worden evenals mr. van der Vlugt beheerscht door „de rechtsidee", zij het ook eene gansch andere dan die welke hem bezielt, en zijn in eigen oog „idealisten", zij het ook soms idealisten van een lugubere soort. Mij nu is het een niet overbodige geruststelling wanneer ik weet dat een „rechtsidee", door een „er staat geschreven" wordt gerugsteund; dat zij in overeenstemming is met de Hoogste Wet, die alles beheerscht of beheerschen moet. Op het „credo" van den idealist ga ik niet af, indien ik het niet toetsen mag aan het licht dat mij, bijziend mensch, toestraalt uit de bijzondere openbaring Gods, al blijft dit misschien waardeloos of verborgen voor den verlichten „idealist." En werpt men tegen dat toch, blijkens de historie, die goddelijke openbaring zeer verschillende uitlegging toelaat, zoodat ten slotte toch weer de onvoldoend toegelichte menschelijke rede beslissen moet, dan antwoord ik: ongetwijfeld; evenwel, „zekere vrijheid van beweging heeft ook het schip dat voor anker ligt, maar geheel afdrijven kan het nimmer."

Wat beteekent echter de vrijheid van beweging die ook de Schrift vergunt vergeleken bij de geweldige slingeringen van den menschelijken geest, losgemaakt van alle hooger gezag! En waarom een volk bloot te stellen aan de ontzettende rampen, die het gevolg plegen te zijn van die slingeringen eener ontketende rede, wanneer men overtuigd is dat ons van Hooger Hand een anker geschonken is? Zulk een hooger gezag op te dringen is m. i. met den aard van dat gezag evenzeer in strijd, als de meening dat de menschheid dit gezag kan ontberen in strijd is met de werkelijkheid. Hoe dit intusschen zijn moge, ook voor die zwakhoofdigen, die nu eenmaal overtuigd zijn dat de wetenschap in overeenstemming moet zijn met de bijzondere openbaring Gods, is dit boek geschreven. Dezen toch hebben niet enkel, uit voorzichtigheid, behoefte aan zekeren toetssteen, doch verlangen ook, waar zij voor hun innerlijk leven den wil Gods als grondslag en einddoel van hun handelingen wenschen te erkennen, na te gaan en in het licht te stellen, welke de gevolgen van dit beginsel zijn op het gebied van het staatsleven.

Alles goed en wel, schrijft mijn geëerde bestrijder. Maar dan moet gij geheel uw stelsel afleiden uit- doen wortelen in de Schrift. Dat nu doet gij uitsluitend ten opzichte uwer kerkbeschouwing (bl. 880) en anders niet.

Inderdaad, antwoord ik, een kerkbeschouwing kan alleen wortelen in de Schrift, hoewel zij niettemin ook met de historie in verband dient te worden gebracht. Doch ook met andere leerstukken is dit het geval en ik poogde meermalen dit aan te toonen. Ik wijs in de eerste plaats op de groote vraag, die het geheele staatsrecht, theoretisch en praktisch beheerscht: het verband tusschen de macht der overheid en het recht. Dat verband kan m. i. alleen gevonden worden, door beiden te beschouwen als eene scheppingsdaad Gods; door, gelijk prof. van der Vlugt het uitdrukt: „de overheid-machthebster en de overheid-rechtverzorgster te zamen te herleiden tot den wil des Eénen", „den God der Christenen, de Almachtige en Heilige tevens" (bl. 879) [1]). Kortheidshalve verwijs ik verder naar de bladzijden 25, 53/6, 118, 130, 133, 158, 290, 301, 307, 341, 347, 463 [2]), waar telkens de rechtsbeginselen getoetst worden aan de Schrift. Die beginselen rechtstreeks op de Schrift te doen

1) Over macht en gezag in onderling verband schreef ik enkele bladzijden in *Onze Eeuw*, jg. 1902 blz. 383 vlg.

2) In de 3e uitg. blzz. 25, 53/6, 118, 130, 133, 160, 293, 304, 311, 345, 351, 473.

steunen is onnoodig en zou ook geen zin hebben in een boek, dat niet uitsluitend voor hen geschreven is, die gelooven in eene bijzondere goddelijke openbaring.

3°. *De bestrijding der „trias politica."*

Dat steeds ingaan tegen die bekende drieledige machtsverdeeling acht de Leidsche hoogleeraar overbodig, omdat de grondwet van die leer niet uitgaat; de klacht over onvolledigheid der grondwet is niet gerechtvaardigd, en de in dit boek voortdurend bestreden stelling „dat de grondwet de grondslag is van onze constitutie" beteekent meestal niets anders, dan dat die wet, als codificatie van de hoofdtrekken der staatsinrichting, vóór alles moet worden geraadpleegd; een gansch onschuldig beweren dus, waaraan geen bijzondere aandacht behoeft te worden geschonken (bl. 886 en vlgg.).

Tegenover deze kritiek veroorloof ik mij op te merken, dat ik zelf voortdurend heb doen uitkomen dat de bestreden leer in de wetenschappelijke wereld als verouderd wordt beschouwd. Maar dat de „makers" der grondwet in 1848 die leer beslist huldigden, kan moeilijk worden betwist. Ik verwijs o. a. naar de M. v. A. op art. 53-ontwerp (de uitvoerende macht berust bij den koning). De officieele toelichting is te vinden bij Belinfante, Handel. III bl. 89. De minister van Justitie (t. z. p. blz. 300) steunt geheel zijn betoog op de verdeeling van „machten in den staat." Mr. Thorbecke, (Bijdrage tot de herziening der grondwet) schrijft: „volgens het stelsel der grondwet wordt de koninklijke macht beschreven door optelling harer bijzondere rechten", en juist op dien grond verzet hij zich krachtig tegen de opneming van art. 53 (thans 55) in onze grondwet. Het is niet tegen te spreken, dat nog steeds, ook bij hoogleeraren in het staatsrecht, en terecht, Thorbeckes gezag zeer hoog staat.

Nu doet de hoogleeraar (blz. 891) een beroep op art. 10 der grondwet (de *kroon* is opgedragen enz.), wijst er op dat „kroon" in 1815 het woord „souvereiniteit" heeft vervangen, en dat dit begrip strijdt met de „triasleer." Ik beaam dit ten volle en erken verzuimd te hebben van de belangrijke discussie tusschen Groen en Thorbecke over Kroon en Souvereiniteit melding te hebben gemaakt, weshalve ik van deze gelegenheid gebruik maak om den belangstellenden lezer te verwijzen naar Groen's Verscheidenheden over staatsrecht en politiek (1850), waarin hij over dit geschilpunt zeer veel wetenswaardigs zal aantreffen.

Doch bewijst de hoogleeraar hiermede, dat de bestrijding der „trias" minder noodig was? Integendeel. Zelf toch herinnert hij er aan, dat tot zijne verrassing in de avondzitting van 24 Februarij 1849 Mr. Thorbecke blijkbaar vergeten had, wat deze

zelf in 1841 in zijne aanteekening op de Grondwet over art. 11 dier wet had geschreven. Mij schijnt het zeer verklaarbaar dat, toen in 1848 geheel de politieke omgeving van Thorbecke de meening ingang trachtte te doen vinden dat de grondwet de volkssouvereiniteit erkende, de staatsman vergat wat de hoogleeraar geschreven had. Reeds in 1846 (Gids, Boekbeoordeeling bl. 540) zat de Heer Thorbecke met het begrip Souvereiniteit „verlegen". Juist de zoo even bedoelde discussie, — waarin Groen alleen stond tegenover bijkans heel de Kamer, — is een interessante bijdrage om aan te toonen, hoe men de grondwet door „revolutionaire begrippen" gepoogd heeft te „dénatureeren". „Plotseling", aldus schrijft Mr. Groen van P. in zijn, zooeven aangehaald geschrift, blz. 144, „wordt in de dagen toen alles aan het wankelen gebracht werd, de Souvereiniteit van het Huis van Oranje door drie hoogleeraren ontkend. *Opzoomer* kent geen Souverein dan het volk. *Vreede* houdt vol dat alleen de gemitigeerde Volkssouvereiniteit zooals hij ze met de woorden van Fox geschetst heeft, bij de grondwet erkend is. *Thorbecke* verklaart dat de Souvereiniteit van het Huis van Oranje, in 1813 gesticht, in 1815 een antiquiteit was. Drie hoogleeraren niet slechts, maar mannen die onder de bekwaamste vertegenwoordigers der wetenschap worden geteld."

Is het, waar de „makers" der grondwet, zij die in 1848 de groote herziening der Gw. hebben ontworpen en verdedigd, steeds met die leer hebben geschermd, overbodig in een commentaar op diezelfde grondwet nu en dan het gebrekkige van die leer aan te toonen? Zijn er niet nog steeds velen, die ontkennen dat naar ons recht in beginsel *alle* regeerbevoegdheid berust bij de Kroon, en meenen dat steeds voor elke speciale bevoegdheid uit een of anderen tekst de „opdracht" aan de Kroon moet kunnen worden aangewezen?

En zegt nu mijn geëerde bestrijder, dat er wel sporen van die leer in de grondwet te vinden zijn, maar dat de kern uit die geijkte woorden verdwenen is, voorts dat art. 55 der grondwet niet in den zin van de „trias" van de Montesquieu moet worden verstaan, dan beaam ik dit gaarne, omdat daaruit te duidelijker blijkt, wat ik telkens poogde aan te toonen, dat, om met Groen te spreken, „niet de natuur der grondwet revolutionair is, en dat wie *antirevolutionair* blijft, niet *anti-constitutioneel* wordt."

Mijn „klacht" over de onvolledigheid der grondwet geldt slechts, indien men aanneemt dat de triasleer van de Montesquieu daarin is opgenomen. Verwerpt men die stelling, dan vervalt mijne klacht, en ben ik „dankbaar èn voldaan".

4°. *Onafscheidelijkheid van overheidsmacht en recht.*

Zelfs de mij zoo welwillend gezinde Leidsche hoogleeraar heeft (blz. 8—11) blijkbaar het door mij verdedigde onafscheidelijk verband tusschen overheidsmacht en recht niet zóó verstaan als ik het, ter rechtvaardiging of verklaring der overheidsmacht, bedoelde; anders zou hij zeker niet de vraag hebben gesteld, of dan in mijne voorstelling ook de dief, als hij het gestolene maar in zijne macht heeft, recht heeft. Blijkbaar las hij de bladz. 13—18 (1e uitg. 12—15) niet in hun verband. Elke door mij gebezigde uitdrukking tegenover mijn criticus te verdedigen zonder, wat erg langdradig zijn zou, ook de tegenspraak telkens volledig te vermelden, heeft geen nut. Het zij mij veroorloofd in andere woorden, met het oog evenwel op de gemaakte bedenkingen, te herhalen wat ik op dit punt in mijn commentaar gepoogd heb aan te toonen.

Datgene wat overal en altijd zich herhaalt beschouw ik als noodzakelijk, als door den Schepper *gewild*. Den grond voor zulke noodzakelijkheden behoef ik niet op te sporen. „Er is geen reden voor den mensch, om zich te beklagen over zijn gebrek aan inzicht in de noodzakelijkheid van de algemeene feitelijke waarheden, daar hem niet de taak werd opgedragen de wereld te scheppen, maar enkel zich in haar te oriënteeren" [1]).

Ik neem derhalve aan dat een scheppingsdaad geen rechtvaardiging behoeft. Ziehier nu eenige scheppingsdaden.

De mensch is geschapen, als man en vrouw, met de behoefte tot instandhouding van het menschelijk geslacht, en tot samenleving; dus als „maatschappelijk wezen".

De menschen hebben zeer verschillenden aanleg; o. a. hebben sommigen behoefte aan leiding, anderen de gave, vaak ook de behoefte of begeerte om te leiden. Beiden hebben evenzeer aan elkander behoefte als de muzikaal aangelegde menschen uitzien naar een toonkunstenaar, om aan hun musicale behoefte te kunnen voldoen.

Evenals de toonkunstenaar de muziekliefhebbende schare leidt krachtens zijn gave, zoo is de sterkste, hij die de kracht om te leiden bezit, krachtens die gave aangewezen om de schare te leiden, haar bijeen te houden, haar te doen beantwoorden aan de bestemming die zij in zich gevoelt, maar zonder leiding niet bereiken kan. Dat „de sterkste" in het eene tijdperk der geschiedenis geheel andere eigenschappen bezitten moet om aan zijn roeping te voldoen, dan in het andere, valt in het oog.

Elke gemeenschap van menschen leeft naar zekere regelen,

1) Aldus, met beroep op Lotze, Jhr. Prof. Dr. B. H. C. K. van der Wijck, Onze Eeuw 1907, bl. 422.

zonder inachtneming waarvan zij gevoelt niet te kunnen bestaan. Men noemt het samenstel daarvan recht. Elke gemeenschap heeft haar eigen recht. De behoefte aan zulk een recht, de wil om dat te handhaven is overal en altijd aanwezig; zij is den mensch ingeschapen, is eene scheppingsdaad. Welke die regelen zijn, hoe het komt dat zij niet overal dezelfde zijn, op welken grond het recht van het eene volk geacht kan worden hooger te staan dan dat van het andere, — dat alles doet hier niets ter zake. Vast staat, meen ik, dat er niet één volk is, dat geen vaste regelen heeft en meent dat die straffeloos of willekeurig kunnen worden overschreden.

Alzoo is „de sterkste", juist omdat hij geroepen is te leiden, vóór alles geroepen om, in den kring dien hij leiden zal, het dáár heerschende recht te handhaven en te ontwikkelen.

Is de menschenmaatschappij zóó geschapen, dat zij altijd en overal gevoelt zonder recht niet te kunnen bestaan en behoefte te hebben aan leiding, dan kan men zeggen, dat het optreden in het algemeen van het gezag en tevens de onderworpenheid van het gezag aan het recht ter wille waarvan het zijn kracht doet gevoelen, berust op den wil des Scheppers, of, zooals de Heer Groen het kort en duidelijk uitdrukt: ook de hoogste macht is een *gaaf* en een *recht*, waaraan de Gever een *plicht* en eene *verantwoordelijkheid* die niet kan worden ontdoken, verbindt.[1] Het eene is van het andere niet te scheiden, en het is niet juist te zeggen, dat het eene uit het andere is afgeleid, zooals Prof. Krabbe (t. a. p. bl. 121) doet. Wel kan men zeggen, dat èn het spontaan verschijnen eener hoogste macht èn de erkenning van deze dat zij onderworpen is aan het recht en dit recht behoort te handhaven, verschijnselen zijn die altijd en in elke maatschappij zich vertoonen, dus „wetten" zijn, of openbaringen van den wil des Scheppers. In dit verband beroep ook ik mij op deze woorden van Sigwart[2]: „wetten hebben slechts in den vorm van het samenvattend denken haar werkelijk bestaan; enkel in den vorm van een gedachte is de vaste betrekking eener veelheid van dingen tot elkander mogelijk; het denkbeeld van wet is oorspronkelijk op den bodem der menschelijke handeling ontstaan, en onderstelt een algemeenheid welke, *als gebod van een bewusten wil gedacht*, eene veelheid van verrichtingen beheerscht en dus *aan haar voorafgaat.*" En prof. van der Wijck voegt daaraan toe: „wanneer iemand wetenschap wil en nogtans verklaart godloochenaar te zijn, verstaat hij zich zelf niet." Vermits prof. van

1) Grondwetherziening en Eensgezindheid 1849, bl. 256.
2) Aangehaald door prof. v. d. Wijck t. a. p. bl. 425.

der Vlugt geen godloochenaar is, zal hij, dunkt mij, kunnen toegeven, dat, waar blijkbaar de wereldorde beheerscht wordt door de niet te scheiden verschijnselen, overheid en recht, beide berusten op den wil Gods, Gods wil tot gemeenschappelijken grondslag hebben.

Volgens sommigen[1]) steunt het overheidsgezag op hetgeen God gesproken heeft volgens Genesis IX : 6: „wie des menschen bloed vergiet, zijn bloed zal door den mensch vergoten worden. Want God heeft den mensch naar zijn beeld gemaakt." Zij lezen daarin eene uitdrukkelijke instelling van het overheidsgezag. Ik zal de juistheid van die bewering niet betwisten, doch verheug mij dat naast die, aan bijkans het geheele menschdom onbekend gebleven bijzondere instelling der overheid, nog een andere meer algemeene openbaring aan alle volken en in alle tijden gegeven is, zoodat, ook zonder bekend te zijn met de bedoelde woorden van Genesis IX, de volkeren steeds den hoogeren oorsprong van gezag en recht hebben gevoeld en veelal erkend.

Prof. Krabbe, in zijn meergemeld geschrift, de ter wille van de orde- en rechtshandhaving ingestelde hoogste macht niet als eene scheppingsdaad, welker noodzakelijkheid of redelijkheid kan noch behoeft aangewezen te worden, kunnende erkennen, neemt aan een „rechtssouvereiniteit" waaraan dan volk en staatsmacht beide zijn onderworpen.

Daargelaten nu de vraag, waaraan, indien niet aan God, die „rechtssouvereiniteit" dan wèl haar gezag ontleent, heb ik tegen die heerschappij verschillende bedenkingen.

1°. Die souvereine mist het eigenlijke kenmerk van alle in onze maatschappij optredende overheid, nl. de macht om te dwingen[2]); 2°. Het hoogste gezag moet soms, zij het ook in zeer buitengewone gevallen, ter wille van zijn eigenlijke roeping, nl. het instandhouden der maatschappij, het recht waarvoor het optreedt ter zijde stellen (staatsgreep) en de rechtssouvereiniteit behoort alsdan te wijken voor iets anders, dus voor iets dat hooger staat dan zij zelve. 3°. De overheid verliest niet telkens als zij onrechtmatig of niet overeenkomstig het ideëele recht handelt, dus haar roeping niet goed nakomt, haar rechtstitel en daarmee haar recht op gehoorzaamheid, gelijk toch het geval zou moeten zijn als zij stond *onder* de rechtssouvereiniteit. De overheid toch en zij alleen, kan uitmaken wat *voor recht te houden is*. Alleen,

1) Zie Dr. Kuyper, De Gemeene gratie 1902. Dl. I bl. 74 en vlgg.
2) Zeer juist op dit punt Mr. S. van Houten, Rechtsgel. Magazijn, jg. 1906, bl. 519.

als zij blijkbaar en met bewustheid haar eigenlijke roeping verzaakt, dus toont niet meer zich van Godswege geroepen te achten tot naleving harer verplichtingen, maar alleen macht uitteoefenen om haar zelve, zal de maatschappij aan welker hoofd zij staat, haar niet meer kunnen erkennen als de van God aangewezene hoogste macht, en ontstaat er een noodstand die tot revolutie voert. Want de Vorst is er om het volk, niet het volk om den Vorst. 4°. Verkeerdelijk beweert Mr. Krabbe, met een onjuist beroep op het Engelsch adagium „Englishmen are ruled *by the law* and *by the law alone*", dat wij geregeerd worden door het recht. Niet door het recht wordt een volk, ook het Engelsche volk, geregeerd, maar door de wet, welke eene emanatie is van de overheid, dienende om haar eigen ambtenaren, bij de vervulling van hare taak, te binden aan door haar gestelde regelen. Recht kan bestaan en door den rechter als geldig erkend worden, ook zonder wet [1]). Maar van heerschen van het recht is eerst sprake, nadat de hoogste Overheid in den vorm hetzij van rechtspraak hetzij van wet het als geldig heeft erkend, of vastgesteld wat voortaan als recht gelden zal. 5°. Het privaatrecht staat niet naast of boven de hoogste overheid, maar deze moet ook dit, evenals het recht in het algemeen, eerbiedigen zoowel omdat haar hooge roeping [2]) als omdat haar belang dit meebrengt. Zoo weinig evenwel is zij daaraan in stricten zin onderworpen, dat zij voortdurend voor zich zelve een eigen privaat recht vastgesteld of geschapen heeft, gelijk blijkt uit menige bepaling omtrent onvervreemdbaarheid, onverjaarbaarheid, wettelijk privilegie, eigenmachtige wijziging van leeningsvoorwaarden en derg.; bepalingen waardoor het gewone privaatrecht gewijzigd wordt ten behoeve van den staat en die niettemin moeten worden geëerbiedigd.

Het ligt verre van mij te meenen, dat door deze weinige opmerkingen het leerzame boek van prof. Krabbe en het daarin verkondigd systeem is weerlegd. Ik heb slechts willen doen uitkomen, wat mijn grootste bezwaar is tegen des hoogleeraars voorstelling, nl. dat hij het woord „macht" „Gewalt" in twee geheel onderscheiden beteekenissen gebruikt; de macht van de overheid is een ander begrip dan de macht van het recht. Het

---

1) Zie Krabbe bl. 47 en vlgg.
2) Teekenend drukt Blackstone dit uit (Zie Stephens New Commentaries on the Laws of England 1863 Vol. IV p. 68): whenever it happens that by misinformation or inadvertence, the Crown has been induced to invade the private rights of any of its subjects, the *law presumes that to know of any injury and to redress it, are inseparable in the royal breast.*

wil mij overigens voorkomen, dat de hoogleeraar lijdt aan een optisch bedrog. De overheid, welks optreden onmiddellijk uit den drang van het maatschappelijk leven voortvloeit, en wier roeping daarom allereerst is het voor de instandhouding dier maatschappij onmisbare recht te handhaven, moet voortdurend zoeken naar waarborgen voor de handhaving des rechts; ter wille van de vervulling harer eerste verplichting trachten de handhaving des rechts te onttrekken aan persoonlijke willekeur. Daardoor ontstaat allengskens een zoo *geregelde* orde van zaken, dat de persoon des heerschers meer en meer op den achtergrond schijnt te treden en vaak zoogoed als onzichtbaar wordt. Zoo treedt dan van lieverlede het recht zelf op als een levende persoon, als een macht, en spreekt men van de „heerschappij des rechts", vergetende dat wie over ons heerscht, d. w. z. wie ons zijn macht ondanks ons zelven opdringt, nooit kan zijn een begrip, doch altijd moet zijn een levend wezen.

Ook op het gebied der rechtswetenschap moeten systemen niet uit algemeene stellingen afgeleid, maar op de feiten zelve opgebouwd worden. Aan dezen eisch heb ik gepoogd in dit werk te voldoen.

's Gravenhage 15 Maart 1907.

Voorwoord bij de 3e uitgave.

Reeds het vorige jaar werd mij meegedeeld dat de 2e uitgave van dit werk was uitverkocht en dat de firma KEMINK & ZOON bereid was eene 3e uitgave in het licht te zenden. Doch tot een eenvoudigen overdruk zich te bepalen was, wilde het werk ook voor de studie van het vigeerende staatsrecht geschikt blijven, niet wenschelijk, daar op meerdere punten aanvulling der wetgeving vereischt wordt.

Daar mij de noodige bijwerking en correctie in de tegenwoordige omstandigheden moeilijk viel, verblijdde het mij ten zeerste dat de Hoogleeraar B. C. de Savornin Lohman zich tot het verrichten van den noodigen arbeid bereid verklaarde. Dit te meer, omdat ik daarin een bewijs van waardeering voor mijn in vroegere dagen verichten arbeid mocht zien, al was mij bekend dat op enkele, niet ongewichtige punten die hoogleeraar, op wiens oordeel ik grooten prijs stel, met mij van meening verschilde, zoodat eene uitgave onder zijnen naam niet volkomen instemming met elk gedeelte van het werk beduidt.

Er was echter ééne moeilijkheid. De herziening der Grondwet in 1917 zou eene gedeeltelijke omwerking hebben vereischt. Nu wederom een Grondwetsherziening in de maak is, en waarschijnlijk binnen enkele jaren tot stand zal komen, zou die omwerking binnen zeer weinig jaren haar waarde hebben verloren, tenzij zij terstond door een andere gevolgd werd.

Doelmatiger scheen het daarom zich te bepalen tot een herdruk, met de noodige aanvulling van wat sinds 1907 op wetgevend gebied is geschied, en dan het werk te voorzien van een „aanhangsel", waarin kortelijks de herziening der Grondwet in 1917 wordt behandeld 1).

Mijn warmen dank aan den Hoogleeraar, die op deze wijze heeft willen medewerken dat de arbeid, waaraan ik een deel van mijn leven besteed heb, niet in het vergeetboek geraakt, voordat hij, gelijk ik hoop, in de gelegenheid zal zijn, zelf een handleiding voor de beoefening van onze Constitutie in het licht te geven.

Ook maak ik van deze gelegenheid gebruik om mijn dank te betuigen aan Mr. E. J. Thomassen à Thuessink van der Hoop, die de welwillendheid had de aan dit werk toegevoegde genealogische tabellen te herzien.

A. F. DE SAVORNIN LOHMAN.

's Gravenhage, 19 Maart 1920.

---

1) Al wat in den tekst op de bij de grw. herz. 1917 opnieuw geregelde onderwerpen betrekking heeft, betreft dus den rechtstoestand van vóór die herziening. Ter aanvulling daarvan leze men het Aanhangsel, waarnaar bovendien bij de in 1917 gewijzigde grondwetsartikelen telkens verwezen wordt. Abusievelijk is dat nagelaten bij art. 21 (blz. 76). [Noot van den bewerker der 3e uitg.]

Alvorens over te gaan tot de behandeling van onze hedendaagsche constitutie, zij het geoorloofd eenige opmerkingen van algemeenen aard te maken.

In de eerste plaats over de beteekenis van staatsrecht.

Wat is recht, wat is staat?

Zeer menigvuldig zijn de beteekenissen aan het woord recht toegekend. Hier behoeft slechts te worden vermeld, wat de schrijver van dit werk onder staatsrecht verstaat.

Recht in dit verband is het samenstel van regelen, waarnaar wij ons krachtens bevel der overheid hebben te gedragen 1).

Hij die de regelen vaststelt, die dus bepaalt wat door ieder die met machtsuitoefening bedeeld is voor recht moet worden gehouden, behoort, wil hij rechtvaardig zijn, geen anderen wil of begeerte te hebben, dan „aan ieder het zijne te verzekeren." Dit toch is de eigenlijke taak van den wetgever. Het geldt op elk terrein van het recht.

Op dat van het vermogensrecht, regelende de belangen tusschen twee of meer personen of individuen;

van het familierecht, regelende de verhouding van het gezin, de familie als samenhangende groep, eenerzijds, en van de leden des gezins, der familiën, anderzijds;

van het strafrecht, vaststellende de verhouding tusschen misdaad en straf; de *juiste* toepassing van het beginsel van vergelding;

van de strafvordering, vaststellende eenerzijds de rechten der beschuldiging, anderzijds die der verdediging;

van de rechtsvordering, regelende de wederzijdsche rechten van eischer en gedaagden;

van de sociale wetgeving, regelende de onderlinge ver-

---

1) Recht kan ook in ruimeren zin worden gebezigd; dan omvat het meer dan het stellige recht, en kan het zelfs hiermede in strijd zijn; doch staatsrecht is altijd stellig recht.

houding tusschen de verschillende maatschappelijke groepen en belangen;

en zoo van het staatsrecht, vaststellende de verhouding tusschen gezag en vrijheid; tusschen de verplichtingen der overheid en die der burgers tegenover haar.

Steeds moet het streven des wetgevers zijn, de voorschriften zoo in te richten, dat de onpartijdige beoordeelaar de billijkheid, de rechtvaardigheid ervan moet toegeven.

Zal dit het geval zijn, dan moet de wet, het stellig recht, naar gelang van den maatschappelijken toestand waarin het geldt, voortdurend wijziging ondergaan. Daarom is het stellig recht aan verandering onderhevig en verschilt het naar tijd en plaats; toch wordt het daardoor niet onvast, omdat het op dieperen grondslag berust.

Immers bestaan er, behalve de door den mensch met bewustheid vastgestelde regelen, welker naleving van overheidswege wordt verzekerd, nog andere wetten, waarvan sommige ons feitelijk zelfs sterker binden dan de zoo even bedoelde. Eenige daarvan wortelen in de zeden en gewoonten, zooals de wetten van het fatsoen, van de omgeving, van de publieke opinie; andere in onzen natuurlijken aanleg, zooals in de behoefte aan genot, aan gezelligheid enz., waardoor onze handelingen beheerscht worden; nog andere in eene van godswege ons gegeven openbaring, zooals de aan Israël gegeven wet der Tien geboden.

Gedeeltelijk zijn ook deze wetten veranderlijk; gedeeltelijk niet. Daar de wetgever steeds met concrete, historisch geworden toestanden te rekenen heeft, kunnen zij, vermits zij algemeen geldende beginselen zijn, nimmer zelve de plaats innemen van stellig recht. Het gebod b.v. „gij zult niet begeeren enz.” kan in dien vorm nimmer in eene positieve wet worden overgenomen; zulk eene wet ware voor toepassing onvatbaar. Maar dit belet niet dat die wetten den grondslag vormen, waarop de wetgever zijn wetten moet doen steunen, en de maatstaf waaraan hij hare rechtvaardigheid te toetsen heeft.

Niemand zal betwisten, dat de wetgever steeds te rekenen heeft met de zeden en gewoonten van zijn volk, met de natuurwetten en met den menschelijken aanleg. Maar menigeen ontkent, dat hij te rekenen zou hebben met ons van

Godswege gegeven geboden, omdat het feit dat die ons gegeven zijn berust op geloof, en het geloof iets subjectiefs is, waarvoor op wetenschappelijk gebied geene plaats is.

Indien de wetenschap enkel voor de ongeloovigen bestaat, dan is dit zoo. Maar niet, als zij ook bestaat voor de geloovigen, die behoefte hebben om den samenhang te doorgronden van hetgeen zij waarnemen met hunne zintuigen en aannemen op grond van hun geloof. Al blijven voor den blinde tal van natuurverschijnselen verborgen, toch behoeft dit den ziende niet te beletten op wetenschappelijk gebied te rekenen met al hetgeen hij zelf waarneemt. De een neemt wetten waar, die voor den ander verborgen blijven, doch die niettemin bestaan en waarmee dus gerekend moet worden. Wanneer op de snijtafel een dier de wreede hand voelt van den operateur, en kort daarna door diezelfde hand liefderijk wordt verpleegd, dan zal het geen verband kunnen leggen tusschen beide verschijnselen. Kon het zoo verstandig redeneeren als sommige philosofen, dan zou het zich neerleggen bij een geloof in de fataliteit, en beweren dat de hand enkel door willekeurige, onbewuste krachten dan eens in deze, dan in gene richting wordt bewogen, waardoor zij dan eens pijn, dan weer verzachting teweeg brengt. Eerst indien het het besef had van *wetenschap*, zou het kunnen inzien, dat de hand van den operateur bewogen wordt door redelijke motieven, nl. door liefde voor de wetenschap en door medelijden met het dier. Nu het dit besef niet heeft dwaalt het ten eenenmale in zijn beschouwing. Maar staat het nu desniettemin hooger dan een ander dier, dat misschien eenig besef van het denkbeeld wetenschap heeft, en zich dus juister rekenschap geeft van bedoelde verschijnselen, al is het buiten staat zijn medediereń duidelijk te maken wat wetenschap eigenlijk is? Immers neen! Maar dan kan ook de geloovige, die het verband tusschen de zienlijke en onzienlijke dingen in het oog weet te houden, zeer wel wetenschappelijk hooger staan dan de ongeloovige, die het onzienlijke, omdat hij er in zijn systeem geen weg mee weet, voor inbeelding houdt.

Het is niets onredelijker te meenen dat de Schepper de dierenwereld wil geregeerd zien door het instinct, en de materieele wereld door natuurwetten, dan dat Hij de menschenwereld wil binden aan door Hemzelven vastgestelde zedelijke wetten. De

mensch moet die wetten zoeken en tot ontwikkeling brengen, juist omdat er in hem een beginsel van vrijheid, Gottähnlichkeit, is. God heeft ons die zedewetten geopenbaard op eene wijze welke met de hoogere natuur des menschen overeenstemt, dus zóó, dat voortdurend de rede tot goed verstand en uitlegging ervan moet worden gebezigd. Daarom staat nog niet de rede boven die onmiddelijke, goddelijke openbaring; want zij wordt gebezigd niet als maatstaf waaraan de openbaring wordt getoest, maar als middel om het algemeen beginsel, in de openbaring verscholen, tot volkomen klaarheid te brengen en vatbaar te maken voor de toepassing op het dagelijksche leven. Daarbij kan de mensch, ook de overheid dus, dwalen, en dan moet de menschelijke wet verbeterd, niet echter de goddelijke, onomstootelijke wet voorbijgegaan worden. Zekere vrijheid van beweging heeft ook het schip dat voor anker ligt, maar geheel afdrijven kan het nimmer.

Het geloof in een persoonlijk God, die den mensch bepaalde wetten heeft gesteld, met bevel om die te gehoorzamen en te doen gehoorzamen, heeft slechts beteekenis voor hem die dat geloof bezit, niet voor hem die dat mist. Dit is echter geen reden, om in een werk dat over het recht handelt, daarover te zwijgen, vermits het recht zoowel voor hen die dat gelooven als voor hen die dat niet gelooven geldt. Het is daarom van het grootste belang den samenhang van het recht met onze godsdienstige overtuigingen in het oog te houden. Niemand, die de rechts- en staatsinstellingen van andere volken nagaat, kan ontkennen dat die instellingen ten nauwste samenhangen met de godsdienstige overtuigingen dier volken. Dit is overal en ten allen tijde zoo geweest en is nog zoo bij een groot deel der christelijke natiën. Naarmate de deelneming van de geheele bevolking aan het staatsbestuur zich uitbreidt, doet zich het verband tusschen godsdienstige overtuiging en rechtsinstelling sterker gelden, en het is dan ook goed gezien van de sociaaldemocratische leiders dat zij, eene gansch andere rechtsorde dan de bestaande najagende, steeds pogen den bodem te ondermijnen, waarin onze tegenwoordige rechtsorde geworteld is. Het is eene principieele en tevens eene politieke fout van de hervormers der achttiende eeuw geweest, dat zij met bewustheid en uit beginsel hun theorieën losgemaakt hebben van

het christelijk geloof; eene fout, noch door de hervormers in Cromwell's tijd, noch door die van de Vereenigde Staten in Noord-Amerika begaan, tengevolge waarvan hunne hervormingen heel wat meer vruchten gedragen, en vooral minder rampen veroorzaakt hebben dan die van eerstgenoemden. Het verbinden van de hervormingen der achttiende eeuw aan het ongeloof moge zijn verklaring vinden in het feit, dat men in Frankrijk zich los wilde maken van den invloed van den R.-Catholieken clerus, zonder welken velen zich geen godsdienst kunnen denken; in ons land was, althans in beginsel, de wereldlijke macht van den clerus overwonnen, en had men dus de stelling, dat het geloof met recht en staat niets te maken heeft, kunnen laten voor wat ze is. Dat de wereld niet enkel zeilt op het kompas van het menschelijk verstand, wordt, meer dan vroeger, ook door hen die met het historisch christendom hebben gebroken, ingezien.

In het vervolg van dit werk zal derhalve met hetgeen de Christenen gelooven rekening worden gehouden.

De tweede vraag is: wat is staat?

Ook de staat is een historische verschijning. Een voor alle tijden en volken geldend begrip van staat is er niet; wie het begrip poogt te omschrijven, legt er gewoonlijk òf datgene in wat hij er later weer uithalen wil, òf zoo weinig, dat de omschrijving al heel weinig beduidt.

Hierover evenwel zijn allen het eens, dat daarmee bedoeld wordt een *volk*, wonende op een bepaald gebied, staande onder *ééne overheid* die dat gebied beheerscht. Zoolang een volk staat onder hoofden, maar niet aan een bepaald gebied gebonden is, of zoolang er wel hoofden zijn van volken, die echter niet te gebieden hebben over allen die zich op hetzelfde grondgebied bevinden, kan er wel sprake zijn van een volk, eene *natie;* niet van een staat; wel b.v. van „de Franken"; niet van „Frankrijk".

Staat en overheid zijn begrippen die elkaar niet dekken [1]). Het begrip „Staat" is onafscheidelijk van een bepaald, door

1) In de eerste uitgaaf is het woordje „niet" bij vergissing uitgevallen, zooals uit den verderen samenhang genoegzaam blijkt. Zie Mr. van der Mey, Nederl. Stemmen, 8 Nov. 1905, die terecht op deze fout wees.

één hoogste gezag (hoogste overheid) beheerscht grondgebied. Allen die op dat grondgebied zich bevinden zijn onderworpen aan dat gezag. Maar men kan buiten dat gebied zijn, en niettemin gehoorzaamheid verschuldigd zijn aan den beheerscher van dat gebied. De macht van de overheid reikt dus verder dan de grenzen van haar gebied, van den staat waarover zij heerscht.

Over volk en overheid eenige opmerkingen.

Een volk, als geheel genomen, vormt eene maatschappij waarvan de leden tegelijker tijd naast elkaar leven en, zelfs al denkt men zich eene overheid weg, onderling verbonden zijn. In die maatschappij zijn de menschen van nature niet vrij en niet onderling gelijk: Niet slechts zijn zij afhankelijk van de omstandigheden waaronder zij geboren zijn, maar eveneens van tal van personen, zonder wier hulp zij zich niet behoorlijk ontwikkelen, zelfs niet in het leven blijven kunnen. In de eerste jaren, in het ouderlijk huis, is dit voor ieder zicht- en voelbaar. Wie, nog jong en onervaren, het ouderlijk huis verlaat ontmoet menschen sterker dan hij zelf, die trachten hem aan hun wil te onderwerpen, tenzij ook deze weer in hun lust om zwakkeren te dwingen worden bedwongen. In die maatschappij staat dus altijd de een boven den ander; voor den enkelen mensch is het zich onderwerpen aan anderen een voorwaarde om te leven en zich te ontwikkelen; dit geldt voor alle leden der maatschappij zonder uitzondering.

In die maatschappij, waarin wij ons ondanks geplaatst zijn, treffen wij altijd en overal een dwingende macht aan; hoofden, die onze vrijheid van handelen aan zekere regels binden, en ons noodzaken die tegenover anderen in het oog te houden. Wat zulk eene macht beteekent beschrijft treffend H. Taine, in „les Origines de la France contemporaine": „qu' un homme dans son cabinet, parfois un vieillard débile, dispose des biens et des vies de 20 ou 30 millions d' hommes dont la plûpart ne l'ont jamais vu; qu' il leur dise de verser le dixième ou le cinquième de leur revenu et qu' ils le versent; qu' il leur ordonne d' aller tuer ou se faire tuer et qu' ils y aillent; qu' ils continuent ainsi pendant dix ans, vingt ans, à travers toutes les épreuves, défaites, misères, invasions, comme les Français sous Louis XIV, les Anglais sous M. Pitt, les Prussiens sous Frédéric II, sans séditions ni troubles intérieurs: voilà certes une merveille, et, pour qu'un peuple demeure indépendant, il faut que tous les jours il soit prêt à le faire. Ni cette fidélité ni cette concorde ne sont les fruits de la raison raisonnante; elle est trop vaillante et trop faible pour produire un effet si universel et si énergique. Livré à lui-même et ramené subitement à l'état de la nature, le troupeau humain ne saura que s'agiter, s'entre-choquer, jusqu' à ce qu' enfin la force pure prenne le dessus comme aux temps barbares, et que, parmi la poussière et les cris, surgisse un conducteur militaire, lequel d'ordinaire est un boucher."

Deze woorden zijn kras, maar waar. Zelfs aan een slachter moet vaak „le troupeau humain" zich onderwerpen. Is het dan te verwonderen, dat ons gevoel van vrijheid en waardigheid tegen dit feit in verzet komt, en dat, om te ontkomen aan het gevoel van slavernij, de mensch zich poogt diets te maken, dat hij vrijwillig, omdat het hem alzoo goeddunkt, dit juk op zich heeft genomen?

Ten allen tijde heeft men, ter verklaring van bedoeld verschijnsel naar systemen gezocht, waaruit het nu eenmaal niet te loochenen feit als het ware logisch voortvloeide. Het volk zelf, zoo leerde men, heeft zich een overheid gegeven; zelf is het de hoogste macht, en de overheid niets dan een door het volk aangestelde magistraat.

De leer der volkssouvereiniteit, hoewel gehuldigd door de Godloochende of Godterzijdestellende philosofen die mede de groote revolutie van 1789 hebben voorbereid, is echter niet onafscheidelijk met ongeloof verbonden. Men kan zeer wel, gelijk de dagelijksche ondervinding leert, in God en Jezus Christus gelooven, en toch bedoelde leer aanhangen.

Trouwens reeds in de 14e eeuw, toen het idée van universeel-monarchie nog het algemeene was, leerden vele denkers, dat de rechtsgrond voor elke regeeringshandeling is de toestemming des volks; dat dáárom de vorst onderworpen is aan de wet en verantwoordelijk aan het volk. Zelfs reeds in de 11e eeuw waren er die leerden, dat een koning die het verdrag met het volk breekt als een diefachtige varkenshoeder behoort te worden weggejaagd. Vooral in de 16e eeuw, in den strijd tegen absolute en vaak tyrannieke monarchen, is,

zoowel van roomsch-katholieke als van gereformeerde zijde, de stelling verdedigd, dat het volk het recht heeft zich een regeeringsvorm te kiezen, den vorst te benoemen en af te zetten, enz. Veelal ook leeraarde men, dat er een burgerlijk contract (contrat social) bestaat, tusschen den vorst eenerhet volk anderzijds; daarbij beriep men zich, soms op vrij zonderlinge wijze en met behulp van allerlei gewrongen uitleggingen, op den Bijbel. De volkssouvereiniteit, op eigenaardige wijze door Rousseau verdedigd, is vóór hem tallooze malen verdedigd zoowel door geloovige christenen als door de tegenvoeters van dezen.

In 1789 — dit is het kenmerkende van de „fransche revolutie" — is èn de volkssouvereiniteit èn geheel het staatsrecht als het ware geënt op het ongeloof, en is men stelselmatig gaan breken met het streven om verband te leggen tusschen het staatsrecht en het geloof in God; maar reeds vóór dien tijd was de leer der volkssouvereiniteit, schijnbaar althans, praktisch toegepast in de Vereenigde Staten, waar zij ook thans nog algemeen als een niet te loochenen feit aanvaard wordt. De ontwerpers der Amerikaansche constitutie evenwel beriepen zich wel degelijk op christelijke beginselen, en verwierpen ook op staatsrechtelijk gebied de Heilige Schrift geenszins. Van hen, niet van de Franschen, zijn de eerste „verklaringen van de rechten van den mensch" afkomstig, en hun streven om de beschikking over die rechten zelfs aan de door het volk zelf gekozen overheden en volksvertegenwoordigingen te onttrekken, ontsproot voor een groot deel uit de grondstelling dat men Gode meer gehoorzamen moet dan den menschen. Het recht op vrijheid van geweten „nicht der Staat sondern das Evangelium hat es verkündigt," zegt de Hoogleeraar Jellinek, in zijn geschrift „die Erklärung der Menschen-und Bürgerrechte." In de Vereenigde Staten is de democratische regeeringsvorm ingevoerd en aangenomen met een beroep op de oude geschiedenis van Israël en op den uitdrukkelijken wil des Heeren.

Niettemin behoort de leer, dat de oppermacht door het volk is opgedragen en aan die opdracht haar recht van bestaan ontleent, te worden verworpen, omdat zij strijdt met Gods Woord, en in strijd is met de werkelijkheid. Overal en te allen tijde treft men overheden aan, maar nooit en

nergens eene onderwerping der maatschappij aan eene overheid krachtens overeenkomst of volksbesluit. Daarentegen vindt men overal en altijd personen of kringen van personen, die zich van het staatsgezag hebben meester gemaakt, en geregeerd hebben omdat zij de sterksten waren [1]). Het Atjehsche volk ondervindt op dit oogenblik, dat ook in Nederland dit zelfs in praktijk gebracht wordt door verdedigers van de leer der „volkssouvereiniteit", die alzoo toonen zelf niet in de juistheid hunner theorie te gelooven. In onzen tijd vindt men, evenals in vroeger eeuwen, republieken, waar de volkskeuze beslist over de vraag wie het hoogste gezag, vaak ook wie de lagere ambten bekleeden zal, en waar het volk een overwegenden invloed op de ontwikkeling der staatsinstellingen toekomt. Maar ook daar is aanvankelijk de macht in handen gekomen van hen die de sterksten waren; de omstandigheden zelven wezen hen aan; zij die in staat waren het volk te leiden legden den zwakkeren, de vrouwen, kinderen, tegenstanders hun wil op. Zelfs voor de Vereenigde Staten geldt dit. De Laveleye, die in zijn werk „le gouvernement dans la démocratie" het nauw verband aantoont tusschen de democratische instellingen der V. S. en de godsdienstige overtuiging van Puriteinen en Kwakers, voegt [2]) aan zijn betoog deze woorden toe: „toutefois il ne faut pas oublier que, pour se constituer en sociétés libres et se gouvernant elles mêmes, les Américains n'avaient qu' à développer les formes du gouvernement populaire qu' ils devoient à leurs ancêtres anglo-Saxons, et qu' ils avaient fait revivre, avec leurs caractères essentiellement démocratiques, dans leur nouvelle patrie." Zij hebben niet de overheidsmacht geschapen, ingevoerd, maar ontwikkeld wat onafhankelijk van hun goedvinden bestond.

---

1) In Onze Eeuw jg. 1904 bl. 8 beweert Prof. v. d. Vlugt dat hier ter plaatse macht wordt gerechtvaardigd als macht; doch een paar bladzijden later erkent hij, dat dit toch eigenlijk niet zoo is. „Maar waarom dit dan niet terstond gezegd" vraagt hij. Natuurlijk, omdat verwacht mocht worden dat een betoog in zijn verband worde gelezen. Veiligheidshalve worde hier meegedeeld, dat dit betoog doorloopt tot bl. 17 medio.

2) Deel I blz. 270.

Wilhelm Roscher heeft in zijn leerzaam boek: „Politik: Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristocratie und Democratie" een voortreflijk overzicht gegeven van de ontwikkeling der verschillende staatsvormen. Bij de lezing daarvan ziet men, hoe alle macht in den staat een ontwikkelingsproces is; dat steeds het gezag in handen komt van wie er zich meester van weet te maken, hetzij dan een persoon of een groep, en slechts zoolang in zijn handen blijft, totdat een sterkere dan hij het hem weet te ontrukken.

Zulk een toestand druischt bij oppervlakkige beschouwing tegen ons rechtsgevoel in. Is macht een ontwikkelingsproces waarin de sterkste overwint, welnu! dan zijn wij gedoemd tot een verwoeden en eindeloozen strijd om de oppermacht; dan is de oorlog van allen tegen allen het onontwijkbaar noodlot. Te verwonderen is het dus niet, dat men naar zekeren titel, zekeren rechtsgrond zoekt, en nu de meeste deskundigen erkennen dat eene volksopdracht geen titel kan zijn, omdat die opdracht tot het rijk der fabelen behoort, heeft men een ander „systeem" uitgedacht; een systeem dat evenmin nieuw is als dat der volkssouvereiniteit, vermits ook dit reeds in de Middeneeuwen werd verkondigd; het systeem nl. dat *de staat* ons regeert. Het volk wordt beschouwd als een georganiseerd geheel, met zijn natuurlijke organen. De burgers zijn deelen van dat geheel, en daar het geheel boven zijn deelen staat, zoo heeft ook het geheel macht over de enkelen. Zoowel de overheid als de burgers zijn onderworpen aan den staat, en geen mensch is onderworpen aan een ander mensch; de wil van de individuen of van de meerderheid van individuen is evenmin een rechtstitel als de wil van een vorst; maar allen buigen voor den staat.

Het onvoldoende van deze voorstelling heeft de schrijver van dit werk pogen aan te toonen in zijne Rede: Volk en Overheid [1]). Hoe b.v. op een land als Java, dat toch ook eene op een bepaald gebied wonende, georganiseerde maatschappij is onder eene overheid, die leer met zijn staatsorganen, zijn staatswil, zijn staatsdienaren van toepassing is, is niet wel in te zien. Wetten en gezaghebbers worden het Javaansche volk eenvoudig opgelegd, door een volk dat zich,

1) Gehouden 20 October 1893; uitgegeven bij C. Blommendaal.

terecht of te onrecht, aan dat volk opgedrongen en in zijn land genesteld heeft.

Men kan hiertegen aanvoeren [1]) dat onze bezittingen geen staat vormen, doch een wingewest van een vreemden staat, of dat zij met het Rijk in Europa en de W. I. bezittingen „den staat" vormen. Doch wat vordert men daarmee? Zoolang hare bevolking op geenerlei wijze tot vaststelling van *haren* wil meewerkt, zoolang zij niet, in denzelfden zin als de in Nederland wonenden of als de gemeenten en de provincies, kan worden beschouwd als deel van het geheel, verschaft de leer dat de staat ons regeert geen titel of rechtsgrond voor hare verplichting tot gehoorzaamheid. Het gezag waaraan zij gehoorzaamt kan niet geacht worden op eenigerlei wijze uit haar zelve te zijn voortgekomen [2]). M. a. w., het dogma der „staatssouvereiniteit," voor zoover dit dient ter verklaring van de verplichting tot gehoorzaamheid aan de overheid, schiet al vast te kort voor dat belangrijk deel der wereld, dat als wingewest of vasalstaat door een anderen staat wordt beheerscht. Plaatst men zich niet op het in dit werk verdedigde standpunt, dan moet men òf zijn heerschappij over die wingewesten laten varen, òf goedkeuren dat men die uitoefend zonder eenig recht; louter omdat men de sterkste is.

Volkomen terecht heeft Dr. Bamberger, in de Deutscher Rundschau van 1878, de hedendaagsche afgoderij met het woord staat gegeeseld. „Mit dem Staat sind wir aus einem Extrem in 's andere gerathen. Nachdem er während der ganzen Zeit unseres politischen Verfalls zu Caricatur herabgesunken war, hatte kaum die Erkenntnisz von seinem hohen Beruf und der Notwendigkeit eines ihm entsprechenden Umfangs sich Bahn gebrochen, als wir sofort die allwissende und allmächtige Gottheit aus ihm machen. Nun soll er alles wissen und alles können, alle Schmerzen heilen und alle Volkommenheiten herbei führen. Wo irgend Etwas drückt stellt sofort der Gedanke sich ein der Staat musz es beseitigen. Bei dieser wachsenden Denkgewohnheit wächst natürlich die Denkfaulheit; und die Hauptsache, nämlich dasz wir es beim personificirten Staat mit einer

1) Mr. R. van der Mey in Nederlandsche Stemmen, 15 Nov. 1905.
2) Het nadere hierover, in het begin van het „derde deel."

Abstraction, mit einem Gedankending zu thun haben verschwindet ganz auz dem Gesichtskreis. Die Franzosen, die bekanntlich ein zu lebhaftes Bedürfnisz haben regiert zu werden, sagen: le gouvernement. Dabei denkt man doch noch an Menschen und geräth nicht in Gefahr das Menschliche der Sache zu vergessen. Sagt man aber der Staat, so mischt sich die Philosophie in die Sache, und sofort stellt der Begriff, das absolute, das Göttliche sich ein, dem man Ungemessenes zutrauen und zumuthen kann. Die Vorstellung, dasz der Staat ein auszerhalb der Individuen vorhandenes Wesen mit übermenschlicher Intelligenz und Moral sei, hat sich bereits thatsächlich der Geister bemächtigt, und ganz in den Hintergrund tritt das Bewusztsein, dasz auch in ihm schlieszlich nur einzelne, bald zusammen, bald einzeln handelnde Menschen Alles thun, Alles leisten und Alles sind.... Je weniger der Staat es Einem recht macht, gerade desto mehr erwartet er das Höchste von ihm, er prügelt ihn, wie der Sicilianische Bauer seinen Heiligen, damit er Wunder thue.... Wer doch den Menschen ein bischen Menschenweisheit zurückgeben wollte, mittelst dessen sie gewahr würden, dasz die Staatsweisheit wenn sie am höchsten steigt, gerade nur von Einzelnen gemacht wird, und dasz sie an Feinheit verlieren musz, in dem Masz, als Vielheiten zu ihrer Herstellung berufen werden. Tausendmal mehr Wahrheit ist noch in dem Heroencultus — den wir doch abweisen — als in dem Cultus des unfaszbaren Collectivismus, dem wir göttliche Ehre erweisen, nur wo und weil wir es nicht sehen. Die Parlamente sieht man noch an der Arbeit, man hört und kennt die Einzelnen, die daran mitthun, und Gott weisz, wie man ihrer Unzulänglichkeit inne wird. Auch die Regierungen erscheinen in Fleisch und Blut wie die Parlamente, und Gott weisz, wie man sie zersaust. Aber auf einmal sind Regierung und Parlament mit ihrer Arbeit fertig, der Vorhang fällt, zweiter Act: der Staat. Nun ist alles Göttlichkeit."

Staat is een afgetrokken begrip; een woord dienende ter aanduiding van een groot aantal verschijnselen, geen levend wezen. Maar de Regeering, die over ons heerscht en ons haar macht opdringt, is iets geheel anders dan een afgetrokken begrip; zij staat achter ons met zwaard en gevangenis. Als

wij haar gehoorzamen, dan is dit vaak ons ondanks; en dan, op de vraag met welk recht zij ons tot gehoorzaamheid dwingt, te vernemen dat wij niet der overheid gehoorzamen maar den staat is een zonderlinge en magere troost.

Vermeld dient in dit verband ook te worden de leer van de rechtssouvereiniteit. Dat het recht zelf souverein is, en niet hetzij dan de staat, hetzij (zooals wij beweren) 's lands overheid, kan slechts worden toegegeven door hem, die „gewalt", heerschappij, in een anderen zin bezigt, dan wanneer men spreekt van heerschappij of souvereiniteit van den staat of van 's lands overheid. De overheid, de „staatssouverein" draagt het zwaard en dwingt ook dengene, die zijn wil onrechtvaardig vindt; de „rechtssouverein" daarentegen draagt geen zwaard, en kan dus niemand dwingen, al vordert hij, dat de „staatssouverein" hem eerbiedige. De vraag nu is juist deze, met welk recht iemand, niet zedelijk maar feitelijk, gedwongen mag worden tot gehoorzaamheid, ook in geval hij in rechtsopvatting van de overheid verschilt. Het is dan ook niet juist dat Engeland de leer der *rechts*souvereiniteit huldigt; wel de leer, dat Englishmen „are ruled by the law, and by the law alone." Dat beteekent niet dat „het recht", maar dat alleen „the King in Parliament" regeert. Dat doet deze ook dàn als hij, wat ook hem soms overkomt, „het recht" met voeten treedt De overheid is er *om* het recht. Zeker. Maar daarom regeert zij niet krachtens het recht, of is zij voortgekomen uit het recht. Zij is er ook *om* de orde, de veiligheid; doch kan men nu zeggen dat de „orde" of de veiligheid souverein is of dat de overheid een product is van veiligheid of orde [1]?

Het feit dat wij door zekere personen beheerscht worden behoeft te zijner rechtvaardiging evenmin een rechtsgrond, als de daad van hem die een drenkeling uit het water haalt. Indien een drenkeling vroeg: met welk recht hebt gij mij vastgegrepen, zou het antwoord moeten luiden: zonder eenig recht; maar ik achtte mij in staat, derhalve verplicht u te redden.

Macht, overheidsmacht, is het ademhalingswerktuig van elke maatschappij; d. i. van eene door de natuur geschapen, niet kunstmatig bijeengebrachte menschengroep. Hij die de

---

1) Zie hierover nader het Voorwoord bij de tweede uitgave.

maatschappij geschapen, dus gewild heeft, heeft tegelijkertijd de overheid en hare heerschappij gewild; gelijk Hij gewild heeft dat de dierenwereld door haar instinct zou worden beheerscht. In elke maatschappij ligt die overheid ergens verscholen, en treedt zij, tengevolge der omstandigheden en door eigen kracht, te voorschijn. De Overheid is er jure suo; niet bij de gratie der menschen, maar bij de gratie Gods. Want God is het, die de wereld leidt en die krachten schiep.

Ook in eene zondelooze maatschappij is eene overheid zeer wel denkbaar. Zelfs indien alle menschen steeds het goede wilden, zou er leiding noodig zijn, èn omdat allen niet hetzelfde verstand en ook niet van alles verstand hebben, dus niet allen evengoed weten hoe moet worden gehandeld, èn omdat in eene menschengroep die zeker doel wil bereiken vaak eenheid van handelen noodig is, zoodat van twee op zich zelf even geoorloofde handelingen toch slechts ééne toelaatbaar is. Ook in de engelenwereld bestaat dan ook luidens de Schrift eene hiërarchie.

Wij zien van het gezag, van de overheid gewoonlijk alleen het uitwendige; de eer aan de machtsuitoefening verbonden; de soms overmatige inkomsten; het dwingen en onderwerpen van weerbarstigen. Tegen die schijnbaar bevoorrechten komen wij in verzet; wij trachten hen aan ons zelven gelijk te maken, ja den schijn aan te nemen alsof zij niet ons, maar wij hen beheerschen. Maar zoodra men zich een oogenblik indenkt in toestanden waarin het gezag wankel begint te worden — geheel ontbreken kan het nergens — gevoelt men terstond, dat de uitoefening van macht eene weldaad is, en men dankt den moedige die, vaak met levensgevaar, de teugels weer durft opvatten, zelfs al moet men daarbij in hem misschien veel over het hoofd zien.

Alzoo is de overheidsmacht eene onmiddellijke schepping Gods.

Dit zegt ook de Schrift; „er is geene macht dan van God; en de machten die er zijn, die zijn van God verordend" 1); „zijt dan alle menschelijke ordening onderdanig om des Heeren wil" 2).

1) Rom. XIII: 1.
2) 1 Petrus II: 13.

In erkenning van — in onderwerping aan eene macht boven ons, aan eene overheid, ligt dan ook niets vernederends voor den mensch; het is niets anders dan de erkenning van het feit, dat wij leven in eene hiërarchische wereldorde; in eene maatschappij, wier leden onderling zeer verschillen; waarvan de een talenten bezit, welke de ander mist en wij allen noodig hebben; die allen elkanders hulp en bijstand behoeven, in de allereerste plaats de hulp van die leden, die weten te heerschen over anderen.

Is dan de macht van de overheid eenvoudig de macht van den sterkste, en is ieder die zich meester weet te maken van het gezag, ook gerechtigd dit te doen?

Neen; omdat hij die de staatsmacht bezit tevens eene zeer bepaalde roeping heeft, en men dus de macht geen oogenblik los mag maken van die roeping. Welke die roeping is, springt in het oog. De macht is er niet om zich zelve; niet om eigen grootheid en aanzien, maar ter instandhouding van de maatschappij waarin zij optreedt; ter handhaving dus van de zelfstandigheid van dien maatschappelijken kring en van het daarin geldende recht. Het recht dat in eene maatschappij leeft en de onderlinge verhouding der menschen in die maatschappij, aanvankelijk niet in geformuleerde bepalingen maar in gewoonten en gebruiken zich openbarende, wordt door den heerscher niet geschapen maar gevonden; hij treedt op juist om telkens als zijn hulp noodig blijkt, als er onzekerheid bestaat omtrent de grenzen die het bestaande recht aan elke menschelijke handeling stelt, vast te stellen wat voor recht zal worden gehouden, en het door hem of zijne voorgangers vastgestelde recht te handhaven of wel naar hoogere beginselen te ontwikkelen en te verbeteren. Recht en overheid zijn, in de gedachte der menschen, onafscheidelijk verbonden. Zonder overheid is tegenover den onwillige het recht niet te handhaven, is het als of het niet bestond. Maar ook omgekeerd. Ook de grootste schavuit die ooit een troon beklom beloofde steeds de handhaving en bevordering van het recht, en het beste middel om een bestaande heerschappij — 't zij dan van een vorstenhuis of van eene maatschappelijke klasse — te ondermijnen, is het volk te overtuigen dat het recht niet behoorlijk wordt gehandhaafd of tot ontwikkeling gebracht.

Heeft iemand door geweld en geheel eigendunkelijk een ander van zijn macht ontzet, zoodat zijn titel om macht uit te oefenen zeer betwistbaar is, dan zal hij meer dan ooit, zij het ook vaak slechts in schijn, zich beijveren recht te doen aan allen, om op die wijze zijné macht te legitimeeren. Want niet in eene opdracht van wien ook, maar in het beantwoorden aan haar roeping ligt in zedelijken zin voor elke regeering de ware rechtstitel.

Niet: macht is recht, maar: macht is er om het recht. Door in het ontstaan van macht eene ordening Gods te erkennen, geeft men tevens de juiste verhouding aan tusschen volk en overheid. Want als God recht wil en dáártoe de overheid schept, bindt Hij deze aan het recht. Niet voor eigen grootheid is zij geschapen, maar voor het welzijn des volks. Een overheid die gelooft, waarlijk gelooft, dat de wereld alzoo van Godswege ingericht is, gevoelt ook onmiddellijk haar eigen hooge verantwoordelijkheid; haar verantwoordelijkheid aan God. In beginsel wordt daarmede aan willekeur en zelfzucht de kop ingedrukt.

De overheidsmacht is dus eene schepping Gods, uitsluitend dienende tot het welzijn der menschen.

Zoo zegt Paulus in het zooeven aangehaalde Hoofdstuk: „want zij", de macht, „is Gods dienares u ten goede; ..... zij draagt het zwaard niet te vergeefs: want zij is Gods dienares, eene wreekster tot straf dengenen, die kwaad doet"; ... „daarom betaalt gij ook schattingen: want zij zijn dienaars van God, in ditzelve geduriglijk bezig zijnde."

Menigmaal is dan ook de Kerk, zich harer roeping bewust, tegen de machtigen der aarde opgetreden, om dezen aan hun verantwoordelijkheid tegenover God te herinneren, en zijn die machtigen voor die stem gezwicht.

Handhaving van het bestaande recht, ontwikkeling van dat recht in overeenstemming met de steeds wisselende toestanden, ziedaar een der voornaamste redenen van bestaan der overheid. Door de goede vervulling van die taak, — door te toonen dat hij het goede wil en dat hij kan wat hij wil [1]), — legitimeert de heerscher zich; niet door een beroep op den volkswil of op aangeboren recht. Zelfs indien geen hoogere drijfveer hem beweegt, dringt eigenbelang, zijn heerschersbelang, hem tot handhaving van het recht. Laat hij het onrecht bestaan en voortwoekeren, zoo geschiedt dit in den regel meer uit onmacht dan uit onwil. Hij ziet dan wel zijn troon waggelen, maar mist de kracht haar door uitroeiing van het onrecht te steunen, een gemis dat eindelijk op verlies van den troon uitloopt. Zoolang evenwel hij kans ziet zijn macht te handhaven *is* hij overheid.

1) Op deze laatste woorden vestig ik de aandacht. Velen zien in de rechtshandhaving de hoofdzaak; dit kan erkend worden ook al leert de geschiedenis dat de Overheid eerder ter wille van de veiligheid dan ter wille van het recht is opgetreden. Ook bij de bestuurstaak speelt rechtvaardigheid een hoofdrol; o. a. bij het verdeelen der lasten. Doch vóór alles moet er zijn in- en uitwendige veiligheid, zonder welke op den duur het recht zelf niet veilig is. Een coup d'état, een handeling dus die het recht een oogenblik ter zijde stelt, *kan* een zegenrijke, zelfs gerechtvaardigde daad zijn. Bij een Overheid beteekent het willen zonder het kunnen niets.

Geenszins wordt beweerd, dat ook feitelijk de heerscher nooit kan geacht worden zijn persoonlijk belang op den voorgrond te zetten. Doch rechtens kàn hij nooit iets anders verzorgen dan het recht en het belang van den staat, en dat recht en belang is iets anders dan dat der gezamentlijke individuen die den staat vormen [1]). Hij vertegenwoordigt een „rechtspersoon" op dezelfde wijze als de voogd, den pupil vertegenwoordigende, niet zijn eigen, maar des pupils belangen dient en vertegenwoordigt. Maar evenmin als de voogd den wil van zijn pupil uitspreekt of uitvoert, spreekt of voert de overheid den wil van den staat uit, al is het in onzen tijd in de meeste hedendaagsche staten niet te ontkennen, dat de drang of het verlangen van de bevolking, die ter uiting daarvan over verschillende organen beschikt, steeds grooteren invloed uitoefent op de vorming van den overheidswil, zóó dat soms de eigen wil van deze bijkans onmerkbaar wordt. Evenals de pupil zich te onderwerpen heeft aan de beschikkingen door den voogd te zijnen behoeve genomen, heeft de staat, heeft ieder zich te onderwerpen aan den wil der overheid. Er is geen bezwaar tegen, in onze hedendaagsche toestanden de wet te noemen

1) Zeer goed hierover Krabbe t. a. p. bl. 196 en vlgg.

„staatswil"; indien men maar in het oog houdt dat tegen dien „staatswil" ieder zich straffeloos verzetten kan, maar niet tegen het gebod of verbod der overheid waaraan gehoorzaamheid is verschuldigd.

Heeft hij die, in politieken zin, de sterkste is het recht, of liever de plicht, het maatschappelijk lichaam te beschermen, de vraag wie de sterkste is, is gemeenlijk eerst na bange worsteling kunnen worden beantwoord. Het eindeloos voortduren van die worsteling kan uitloopen op ondergang der maatschappij. Daarom moet hij die eenmaal de macht in handen heeft, indien hij het welzijn zijns volks beoogt, vóór alles zorgen voor continuïteit van het gezag; voor eene vaste regeling van de opvolging in het gezag. Van daar de staatsregelingen die er van alle tijden her geweest zijn. Een heerscher, die de continuïteit van de opvolging in het gezag niet verzekert, zoodat bij zijn heengaan het onzeker is in wiens hand het gezag zal overgaan, stelt zijn land bloot aan burgeroorlog. Een opvolger, die zich op den wil van zijn voorganger beroepen kan, heeft veel voor boven anderen; nochtans moet ook hij de kracht bezitten zich te handhaven en in staat zijn elken tegenstand te onderdrukken. De heerscher, zorgende voor continuïteit van de gezagsuitoefening, zal dus allereerst met de omstandigheden te rade gaan. Waar landbezit nog een krachtige factor is in het staatsbestuur, waar krijg tegen machtige buren de hoofdbezigheid van den heerscher zijn moet, daar heeft de opvolging in het gezag zich meestal vastgeknoopt aan eene familie, een Huis, en heeft de monarchale regeeringsvorm zich ontwikkeld. Maar ook is het mogelijk, zooals in republieken, dat bij de opvolging in het gezag de keuze telkens zooveel mogelijk aan het volk zelf wordt overgelaten. Schijnbaar heeft er dan een machtsopdracht door het volk plaats; in werkelijkheid niet. Zij die oorspronkelijk het volk wisten te ordenen tot een staat, legden dat volk, met uitdrukkelijke of stilzwijgende instemming van zijn krachtigste elementen, eene constitutie op. Die constitutie, opgelegd door den wil van de oorspronkelijke heerschers, blijft het volk beheerschen, geeft dit het recht den opvolger in het gezag te kiezen, en verleent gemeenlijk de bevoegdheid om, naar vaste regelen, die constitutie zelve,

dus ook de wijze van opvolging, te wijzigen. Geen oogenblik echter kan er eene stagnatie, een stilstand plaats hebben in de uitoefening van het gezag. Wordt door een staatsgreep de bestaande orde verbroken, dan neemt op hetzelfde oogenblik de persoon of de groep die zulks doet de teugels in handen en treedt op als heerscher, zoodat, zelfs als hij onmiddellijk weer verdreven wordt, toch, gelijk o. a. geschied is met de regeering van Napoleon gedurende „de 100 dagen", zijn regeeringshandelingen van kracht blijven. Geen oogenblik is er, waarin het gezag ophoudt, weshalve het dan ook niet door het volk zou kunnen worden opgedragen. Zij die kiezen handelen krachtens de constitutie die het geheele volk door een of meerdere personen is opgelegd.

Moet in de allereerste plaats de continuïteit van het gezag worden verzekerd, niet minder noodig is het, het volk te overtuigen dat de heerscher er is om het recht; dat hij niet naar luim of in zijn eigen belang, maar naar vaste regelen ten bate des volks begeert te regeeren. Het volk, door bittere ervaring geleerd, verlangt terecht naar waarborgen, dat de gezaghebber zelf zich door vaste, in recht en billijkheid gegronde regels laat leiden.

Nergens bestaat de absolute monarchie, althans indien men daaronder verstaat: regeering uitsluitend naar persoonlijk inzicht. Ook in Turkije en Rusland is de heerscher gebonden aan de zeden, de gewoonten en vooral aan de godsdienstige overtuiging des volks. Onmogelijk zoude hij met geweld daarin verandering kunnen brengen. Sterker nog: hoe machtig schijnbaar de Russische Czar was, in werkelijkheid was hij minder vrij dan een constitutioneel vorst; vermits hij door een drom hooggeplaatste ambtenaren omgeven werd, die den toegang tot den troon versperden, en steeds trachtten slechts datgene ter kennisse van den Monarch te brengen wat hun eigen positie niet in gevaar bracht. In Frankrijk heeft men, gedurende twee eeuwen, de uitoefening van de macht bijkans uitsluitend van den koninklijken wil doen afhangen. Met welk gevolg? Dat het koningschap, hoewel het de misbruiken kende en wilde afschaffen, toch daartoe niet meer bij machte was. In schijn was het oppermachtig; zeer vele van de hedendaagsche waarborgen tegen willekeur

ontbraken; desniettemin was over het geheel genomen de overheidsmacht in vroegere eeuwen oneindig veel zwakker dan tegenwoordig.

Moge dus in sommige landen de vorst in theorie absoluut zijn, in werkelijkheid is ook hij gebonden; soms minder, maar ook soms meer dan een constitutioneel vorst of de president eener republiek. Eene geschreven constitutie is niet noodzakelijk eene beperking, wel altijd eene regeling van de hoogste macht; maar een regeling, waaraan elk verstandig en goedgezind heerscher zelf behoefte gevoelen moet. Bij den steeds toenemenden omvang der regeeringstaak is het eenvoudig onmogelijk te regeeren door middel van niet aan vaste regelen gebonden ambtenaren. Die vaste regelen zou de vorst ook zelf kunnen stellen; maar, als hij steeds moet zien door de oogen van anderen, mist hij den waarborg dat de door hem gestelde regelen inderdaad het best met de maatschappelijke toestanden en behoeften in harmonie zijn. Daarom is eene op een of andere wijze geregelde medewerking van het volk een voor een goed bestuur onmisbaar vereischte. Zullen de personen aan wie die medewerking met de regeering wordt opgedragen aan hun roeping kunnen beantwoorden, dan moet ook tegenover den souverein zelven hun persoonlijke onafhankelijkheid en zelfstandigheid worden gewaarborgd. Van daar het ontstaan van onafhankelijke rechters en eenige andere onafhankelijke ambtenaren, alsmede van een onafhankelijke volksvertegenwoordiging.

Langzaam, doch regelmatig heeft zich onze hedendaagsche constitutioneele monarchie ontwikkeld uit vroegere toestanden. In de germaansche monarchieën was aanvankelijk het koningschap niet erfelijk. Het is dit eerst van lieverlede geworden. In het christelijk Europa heeft het regeeringsgezag zich vastgeknoopt aan zeker aantal familiën, die een eigen stand vormen; een kring, waartoe men, de uitzonderingen nu daargelaten, slechts door geboorte behooren kan. Al heeft elk land zijn eigen vorstenhuis en zijn eigen constitutie, toch kan men zeggen dat, wel niet rechtens maar feitelijk, alle landen van germaanschen oorsprong geregeerd worden door de vorstenhuizen van Europa. Ten gevolge van omstandigheden, meestal voor een goed deel onafhankelijk van menschelijk

toedoen of overleg, kan ook een vreemdeling tot den troon worden geroepen; niet omdat deze daarop een verwachtingsrecht heeft, maar omdat, ter wille van de continuïteit van het gezag, de constitutie van het volk die mogelijkheid der opvolging voorgeschreven heeft.

Op de doelmatigheid en voortreffelijkheid van dezen regeeringsvorm zal later nog worden teruggekomen. Doch hoe doelmatig deze vorm ook zijn moge, hij schenkt geen waarborgen voor het bezetten van den troon door enkel bekwame of enkel goedgezinde vorsten. Van daar de noodzakelijkheid om, naast de erflijke troonopvolging, instellingen in het leven te roepen, waardoor, ook al is de vorst persoonlijk onbekwaam of ongeschikt, toch het regeeren naar vaste regelen en regeeringsbeginselen zooveel mogelijk verzekerd wordt. Een vorst, die zijn roeping begrijpt, zal zulke instellingen begeeren; alleen daardoor toch wordt ook de stabiliteit van zijn Huis verzekerd en de uitoefening van de regeeringstaak mogelijk gemaakt. Zelfs wanneer het persoonlijk initiatief en de persoonlijke invloed van den Souverein zoo zeer bemoeilijkt worden als dit in de meeste hedendaagsche constituties geschiedt, blijft toch het koningschap eene, althans voor Europa, veelszins voortreffelijke instelling. Duidelijk wordt dit o. a. door M. le Duc de Broglié, in de Revue des deux mondes van 15 April 1894, aangetoond. Treffend is o. a. het volgende: „un intérieur royal est un milieu politique héréditaire où les intérêts qui touchent à la grandeur et à la sécurité du pays sont traités comme le sont ailleurs les intérêts personnels ou domestiques. De là pour ceux qui ont été élevés dans cette atmosphère une familiarité d'enfance avec ces grands sujets qui est habituellement complétée par l'éducation et par un apprentissage fait de bonne heure..... Naissance, mariage, décès, visites de parenté, tout est pour eux une occasion d'entrer en relation directe avec tout le personnel des gouvernements étrangers.... Pour mettre à profit ces enseignements pratiques, ces leçons de choses, un roi n'a nul besoin de génie; une capacité moyenne suffit avec une attention honnêtement appliquée à l'accomplissement de son devoir. De là la surprise qu' éprouvent les ministres parlementaires lorsque, sortis — celui-ci du barreau, celui-là de l'industrie, cet autre de la magistrature ou de l'enseignement, — étonnés de la

nouveauté et émus de la grandeur des intérêts qu'ils tiennent en main — ils se trouvent en face d'un prince qui leur parle de tout cela comme n'ayant fait autre chose de sa vie." Hij herinnert daarbij aan het feit, meegedeeld in de Mémoires de Madame Roland, hoe de ministres girondins, die in Louis XVI slechts meenden te vinden „un imbécile abruti par la dépravation du trône," in werkelijkheid aantroffen „un homme simple, au courant de tout, sachant les précédents de toutes les questions, tous les faits, tous les noms propres, tous les traités de la France avec l'étranger, et parlant de toutes ces matières, dont ils ne savaient pas, eux, le premier mot, avec naturel et bonhomie" „Les mêmes choses, les mêmes questions ont un aspect si différent suivant qu'on les regarde soit de près et de haut, soit de loin, d'en bas et des boues d'une opposition! Aussi l'expérience du souverain vient utilement en aide à l'inexpérience de ses ministres, et j'en ai entendu plus d'un en rendre sincèrement témoignage. C'est le roi alors qui conseille et persuade ses conseillers, et dont les avis, donnés dans un intérêt général et passant d'un cabinet à un autre, assurent la continuité de la politique."

Niet minder treffend en juist is ook de volgende opmerking: „quand une question naît, on sait qu'il y a deux manières de l'envisager, qui ne se contredisent pas nécessairement, mais ne s'accordent pas non plus toujours: il y a le point de vue de l'intérêt public et le point de vue d'un intérêt d'un ministre ou d'un parti.... on croit aisément que son succès importe avant tout au salut public. Le souverain constitutionnel est préservé de cette tentation; car le sort de tel ministre ou de tel parti doit le laisser assez froid, puisque ce qu'on lui demande c'est de survivre à la chute de tous ceux qui peuvent être vaincus dans l'arène parlementaire, de faire toujours le même accueil au vainqueur, quel qu'il soit, et de s'armer ainsi d'impartialité d'avance à tout évènement.... Un simple calcul de prudence personelle l'amène à s'attacher principalement à ces intérêts permanens et durables qui sont le fond et comme l'essence de la vie nationale (finantiën, landsverdediging enz.), car les partis passent et changent, leurs passions s'éteignent comme elles s'enflamment, mais la patrie reste, et c'est elle dont la royauté devient naturellement, par sa stabilité au milieu des vicissitudes de tout ce qui l'environne,

la représentation la plus éminente. Dans une démocratie surtout, elle demeure le seul point fixe qui ne soit ni agité par tous les vents ni ballotté par le flux et le reflux des marées."

Het regeeringsgezag over een land is uit zijn aard één en ondeelbaar; in beginsel, in zedelijken zin, aan niets anders gebonden dan aan het recht, 't welk het geroepen is te handhaven, o. a. door de wetgeving daarmede in overeenstemming te brengen of te doen blijven. Al de instellingen en wetten, zelfs de burgerlijke wetten die den rechter binden in zijn oordeel, zijn niets anders dan de middelen om het gezag in staat te stellen zijn roeping naar eisch te vervullen. Daartoe dienen ook de geregelde deelneming van het volk aan de publieke zaak en de instelling van tegenover het regeeringsgezag volkomen onafhankelijke colleges. Onze hedendaagsche, vrij saamgestelde staatsinrichtingen, het produkt eener eeuwenlange, historische ontwikkeling, zijn als het ware de bloem uit de plant ontwikkeld.

Nu keeren echter velen de zaak om, en zien de bloem voor een afzonderlijk, op zich zelf staand iets aan, dat zij plaatsen op een dooden stengel. Eene volksvertegenwoordiging ziende, gekozen door een groot aantal kiezers en met een bijna onweerstaanbaren invloed; wetten, die door vertegenwoordiging aangenomen op voorstel van ministers die op den duur tegen den wil dier vertegenwoordiging vaak moeilijk kunnen ingaan; recht, dat enkel en alleen geldt voor zoover het in die door de volksvertegenwoordiging aangenomen wetten is neergelegd, en een Vorst, van wien niet veel anders schijnt uit te gaan dan handteekeningen — komen zij in den waan dat de koninklijke macht niets, hoogstens een overblijfsel uit vroegere toestanden is; of dat koning en volk, elk met een eigen machtsfeer, tegenover elkander staan en dan als het ware een verbond aangaan, van welks naleving het voortduren van het verbond en dus de erkennning van het koninklijk gezag afhangt; of wel, dat de eigenlijke regeermacht berust bij het volk, althans bij het kiesgerechtigde deel des volks, en dat de koninklijke macht daaraan ondergeschikt is. Het recht zelf is in dien gedachtengang niets anders dan datgene wat de bevolking goed gevonden heeft alzoo te bestempelen.

Deze voorstellingen strijden met de werkelijkheid; de

theorieën, die men ter verdediging van onze hedendaagsche instellingen verkondigt, mogen heel fraai zijn, zij nemen het feit niet weg dat het overheidsgezag en de instellingen veel meer een product zijn van feiten dan van theorieën; en de philosofische stelsels, die ons het gezag in het algemeen zullen verklaren, passen meerendeels enkel op hedendaagsche toestanden, doch niet op toestanden van vroegere eeuwen of van andere volken.

Door op den historischen oorsprong van elk regeeringsgezag acht te slaan, leert men ook de juiste verhouding kennen tusschen overheid en volk.

Is het gezag eene door den Schepper gewilde instelling, onafscheidelijk van — en zich ontwikkelend met de maatschappij waarin het optreedt; is de uitoefening van het gezag de vervulling van eene vaak zeer zware verplichting, rustende op dengene die in staat is de maatschappij waarin hij leeft tegen onrecht van binnen en aanvallen van buiten te beschermen, dan wordt het duidelijk dat ook de verhouding tusschen volk en overheid niet berust op eene rechtsbetrekking, maar van zedelijken aard is, en dat het volk zijnerzijds verplicht is zijn beschermer te eeren en te steunen. Hoe samengestelder de maatschappelijke verhoudingen worden en hoemeer dus de taak der overheid verzwaard wordt, hoe onmisbaarder de voortdurende medewerking van het volk en de contrôle op de ambtenaren worden; maar de verhouding tusschen volk en overheid wordt daardoor niet in haar wezen gewijzigd. Velen letten dikwerf alleen op het uitwendige; zij zien in den bezitter van het gezag slechts de eer, de grootheid en het aanzien dat aan het gezag toekomt, en vragen wrevelig met welk recht die eene, of die enkele stervelingen boven hunne medemenschen staan. Maar indien zij wilden letten op den oorsprong en de roeping van het gezag, zouden zij bemerken dat de bezitter daarvan niet in de eerste plaats is een heerscher, maar een beschermer — een roeping die in vroegere tijden vaak ook door den officieelen titel werd uitgedrukt — en dat de macht waarover hij te beschikken heeft slechts het middel is om die bescherming mogelijk te maken, terwijl het eerbetoon het natuurlijk gevolg is van de hooge plaats die het hoofd in aller welzijn inneemt. Gehoorzaamheid en onderwerping aan het gezag is dan ook niet

iets vernederends, maar de eenvoudige erkenning van de waarheid, dat de maatschappij om te kunnen bestaan regeling en leiding behoeft van daarvoor geschikte personen. Aan het gezag te gehoorzamen is medewerken tot het welzijn van allen. Ongehoorzaamheid aan het gezag is in den diepsten grond egoisme.

Daarom zegt ook de H. Schrift, „dat wie zich tegen de macht stelt de verordening van God wederstaat, en die ze wederstaan over zich zelven een oordeel zullen halen. Daarom is het noodig onderworpen te zijn, niet alleen om der straffe, maar ook om *des gewetens* wil. Zoo geeft dan een iegelijk wat gij *schuldig* zijt; schatting dien gij de schatting, tol dien gij den tol, vreeze dien gij de vreeze, eer dien gij de eer schuldig zijt." 1) „Zijt dan alle menschelijke ordening onderdanig *om des Heeren wil;* hetzij den Koning als de opperste machthebbende; hetzij den stadhouderen, als die van hem gezonden worden" (de ambtenaren) 2).

De wederkeerige verhouding tusschen volk en overheid zóó als die boven is omschreven wijzigt zich niet, wanneer de gezaghebbers hun plicht niet goed vervullen, en aan het heerschen meer dan aan het beschermen gedachtig zijn. Gezaghebbers zijn menschen, zondig en bekrompen als wij allen; hun gezag slechts zoolang te eerbiedigen als zij dat waarlijk in het algemeene welzijn uitoefenen, is reeds daarom niet geoorloofd, omdat alleen zij bevoegd zijn in hoogste instantie uit te maken wat het algemeene welzijn eischt. Veeleer moet men een overheid die dwaalt steunen, en haar weer op den rechten weg helpen zonder haar gezag te miskennen. Juist daartoe zijn onze hedendaagsche constituties in het leven geroepen, die immers ten doel hebben langs regelmatigen weg en met handhaving van den eerbied voor het gezag misbruik van gezagsuitoefening te voorkomen. Waar die constituties ontbreken zijn vaak conflicten ontstaan tusschen volk en overheid, waarin meestal, als men alleen op de formeele zijde van de quaestie let, het volk ongelijk had; maar omgekeerd de overheid, als men let op de mate-

---

1) Rom. XIII.
2) 1 Petrus II.

rieele zijde van het geschil; op de vraag of in werkelijkheid de overheid nog haar eigenlijke roeping, de bescherming van haar onderdanen tegen onrecht, in het oog hield. Indien een overheid, hetzij door de terzijdestelling van het formeele, door haar zelve gesanctioneerde recht, hetzij door het ganschelijk misbruiken van de haar toekomende macht, de maatschappij die zij beschermen moet in beroering brengt, doet zij zelve een wanorde ontstaan, die op den duur moet leiden tot eene worsteling om de macht. Maar vooraf te bepalen, wanneer zulk eene worsteling zedelijk geoorloofd is, is even onmogelijk als te omschrijven in welke omstandigheden een mensch gerechtigd is uit noodweer een ander mensch te dooden. Het feit, of er in den waren zin des woords een toestand van noodweer aanwezig is, kan gewoonlijk eerst achterna, door den kalmen rechter beoordeeld worden; maar indien die toestand er is houden de gewone regelen der menschelijke gerechtigheid op, en moet het oordeel overgelaten worden aan Dien die rechtvaardiglijk oordeelt. Dit geldt evenzeer in een strijd tusschen volk en overheid, als in dien tusschen individuen. De gevallen, waarin verzet tegen de overheid gerechtvaardigd moet worden geacht, zijn niet onder regels te brengen, doch zij zijn er [1]). Maar daaruit nu te willen afleiden, dat het volk slechts te gehoorzamen heeft omdat en zoolang het goed geregeerd wordt, zou even onredelijk zijn als te beweren, dat, omdat de wet-

1) Mr. R van der Mey schrijft (Nederlandsche Stemmen 1 Nov. 1905): „zoover mijn weten gaat, heeft niemand van hen, welke den Staat een *souverein* organisme noemen, beweerd, dat het immer en overal een *zedelijke* plicht voor de burgers zou zijn de overheidsbevelen na te komen; de zoogenaamde legitimiteitstheorie heeft wel voor goed haren tijd gehad." Spinoza evenwel, zekerlijk geen aanhanger van die theorie, leerde, (Tractatus theol. polit. Cap XX fol. 605 Ed. v. Vloten en Land) „dat men dikwijls handelen moet in strijd met datgene wat men goed acht; dat men zelfs zóó moet doen, wil men zich een rechtvaardig en vroom burger betoonen, omdat de vraag wat recht is, enkel afhangt van de beslissing der Overheid; ja, als men aan de Overheid gehoorzaamt, handelt men altijd redelijk, vermits immers de rede zelve ons er toe gebracht heeft het recht om naar eigen oordeel te leven op de Overheid over te dragen." Of heeft ook Spinoza reeds zijn tijd gehad?

gever iemand toelaat in noodweer zelfs zijn ouders te dooden, aan de ouders slechts gehoorzaamheid is verschuldigd zoolang dezen zich tegenover hem goed gedragen.

Wel heeft men vaak gepoogd een staatsrechtelijk stelsel uit te denken, waarin het „recht van opstand" of gewelddadige terzijdestelling van 's lands regeering paste. Vooral in de Middeneeuwen, toen staatsinstellingen die een rechtmatig bestuur waarborgen grootendeels ontbraken, vindt men tal van leerstellingen, die aan gewelddadige revoluties een rechtsgrond pogen te verschaffen. [1]) Maar dit is het zoeken naar de quadratuur van den cirkel. Alleen de hoogste macht in den staat is rechtens bevoegd haar wil door te zetten. Onderwerpt men haar aan den dwang van een ander, dan is het deze die de hoogste macht bezit, en dan blijft de zaak toch weer dezefde. Veel verstandiger is het daarom niet te zoeken naar eene leer, die het onmogelijke wil vereenigen, maar te trachten in de staatsinstellingen zelve het middel te vinden om misbruik van macht zooveel mogelijk te verhinderen.

De ontwikkeling van ons eigen staatsrecht bevestigt bovenstaande beschouwingen.

Natuurlijk begint ons staatkundig leven en onze staatkundige ontwikkeling niet met de grondwet van 1814. Velen schijnen te meenen dat onze staatsinstellingen haar grond vinden in die wet, en achten het daarom onnoodig na te gaan in hoever zij in de historie geworteld zijn. Zij bepalen zich tot navorsching van „den wil van den wetgever" van dit of

1) Als een merkwaardig voorbeeld van de wijze waarop destijds ook de Heilige Schrift met dat doel werd gebezigd, is de redeneering van Iunius Brutus: Vindiciae contra tyrannos. In 2 Chron. XXIII:16 staat: „Jojada maakte een verbond tusschen zich en tusschen al het volk en tusschen den koning, dat zij den Heere tot een volk zouden zijn." Dit nu werd opgevat als een solidaire verbintenis tusschen God eenerzijds, koning en volk anderzijds. God stipuleert Zijnerzijds, terwijl koning en volk als „correi promittendi" of solidaire schuldenaren beloven. Vermits nu volgens het Romeinsche recht solidaire schuldenaren voor elkander instaan, zoo kan de een den ander tot nakoming van zijne verbintenis dwingen, en heeft dus het volk het recht den koning daartoe te noodzaken.

dat jaar. Die meening evenwel is niet juist. Al heeft eerst de grondwet van 1814 onze tegenwoordige staatsregeling ingevoerd, toch steunt èn het gezag van ons koninklijk Huis èn de plaats die onze Staten-Generaal in onze staatsinstellingen innemen op hetgeen aan die grondwet is voorafgegaan. Wat in 1814 en later geschied is, sluit zich aan bij historische toestanden, en kan gezegd worden daarvan de formeele erkenning te zijn geweest. Zoo krachtig doet de drang der feiten zich gevoelen, dat zelfs herhaaldelijk de duidelijke bepalingen onzer geschreven grondwet er voor hebben moeten zwichten, zoodat bij de laatste grondwetherziening meer dan ééne bepaling is gewijzigd om de grondwet in overeenstemming te brengen met den reeds vastgestelden wettelijken toestand. Slechts door onze staatsinstellingen in verband te brengen met onze historie verkrijgen zij kracht en leven, en wordt voor het volk de grondwet iets anders dan een reglement door eenige verstandige staatslieden aan onze natie aangeboden en door haar aangenomen, met opdracht aan den wetgever om zich naar dat reglement te gedragen, het uit te pluizen en uit te werken, en zóó ons volk tot ontwikkeling te brengen. Niet de grondwet zelve behooren wij lief te hebben — dat is eene phrase — maar wel onze staatsinstellingen, omdat en voor zoover ze uit het leven van ons volk zijn voortgekomen.

Zij het thans geoorloofd ter toelichting van dit gevoelen op enkele feiten de aandacht te vestigen.

Zoodra de landen, waaruit ons tegenwoordig rijk gevormd is, zelfstandig optreden, d. w. z. dat de ingezetenen die er verblijven, onverschillig tot welken stam of welk ras zij behooren, aan een en hetzelfde hoofd moeten gehoorzamen, treffen wij hertogen, graven, bisschoppen of heeren aan. Deze hebben niet, zooals o. a. door de Staten in hun „vertoog van het recht der Ridderschap, Edelen en Steden van Holland en Westfriesland" van den 16en October 1587 [1]) beweerd werd, van de ingezetenen of van vertegenwoordigde lichamen eene opdracht ontvangen, maar ontleenden hun gezag aan den duitschen keizer. Daar zij leenroerig waren aan het

1) Zie 't Groot Plakaatboek. Dl. I bl. 39–47.

Duitsche Rijk, kunnen de door hen geregeerde landen niet als souvereine staten worden beschouwd; maar ook om het bezit van de hoogste macht over die landen heeft eene eeuwenlange worsteling plaats gegrepen, eenerzijds met den duitschen keizer, aan wiens invloed en macht de graven en heeren dezer landen zich poogden te onttrekken; anderzijds met de groote en machtige aanzienlijken, die ook in hun kring groote macht uitoefenden, en wier tyrannie en willekeur de heerschers dezer landen poogden te fnuiken. Hoewel oorspronkelijk het gravenambt niet erfelijk was, werd het dit toch al spoedig, tengevolge waarvan de macht van den duitschen keizer verminderde; maar nu ontstonden, bij elken twijfel over het recht van opvolging, successieoorlogen, welke door kracht van wapenen werden beslist, daar er geen met genoegzame macht bekleede scheidsman was om te beslissen naar recht.

Schijnbaar wordt die strijd over de oppermacht geheel buiten het volk om gevoerd, en is het hoofd, aan geen grondwet gebonden, absoluut heerscher. In werkelijkheid evenwel is het geheel anders.

Vooreerst zijn die landsheeren gebonden aan het bestaande recht, aan hun geldmiddelen en aan de Kerk. Niet als willekeurige tyrannen treden zij op, maar als beschermers van het recht en als verdedigers der bevolking tegen aanvallen van buiten; een strijd, waarin meer dan één hunner het leven laat. Het recht leeft in het volk; de landsheeren kunnen dat niet veranderen, en de door hen aangestelde rechters hebben tot taak dat recht te *vinden*. Over de beurzen der ingezetenen hebben zij geen vrije beschikking. Ook waagt niet één heerscher op te treden tegen de Kerk. In dit alles ligt reeds eene groote machtsbinding, te grooter, omdat destijds een groot deel van het publiek recht gebonden was aan landbezit en in de privaatrechtelijke verhoudingen door den landheer geen wijziging kon worden gebracht.

Maar ook tot de ontwikkeling des rechts en de verbetering van maatschappelijke toestanden moest de landsheer meewerken, niet slechts uit hooger plichtsbesef, maar ook uit eigen belang, nl. om de bevolking op zijn hand te houden. Vooral in de successieoorlogen was de hulp der bevolking noodig,

en het was dus van het grootste belang de gunst dier bevolking te winnen, zoowel door een rechtvaardig en krachtig bestuur als door toezegging van verbeteringen. Verstandige heeren zagen wel in, dat een volk niet goed bestuurd kan worden, als de bestuurders op verren afstand wonen; daarom werd aan het zelfbestuur steeds grooter ruimte gelaten. Vele privilegies werden geschonken, 't zij tegen 't zij zonder betaling. Die privilegies, aan provincies of steden geschonken, waarborgden tegen velerlei misbruik van gezag. Zoo ontwikkelde zich toen reeds eene soort constitutie, waardoor de hoogste macht, zonder in beginsel beperkt te worden, toch aan banden gelegd of liever aan vaste regelen gebonden werd.

Intusschen werd juist datgene wat tot betere bescherming van de rechten en belangen des volks was geschonken vaak een hinderpaal tot verdere ontwikkeling. De privilegies toch hadden eenigermate de natuur van overeenkomst; zij waren soms na lange worsteling, of ook wel tegen betaling van geld verworven; ook al neemt men aan dat zij rechtens steeds herroepbaar waren, in de praktijk was het onmogelijk het beginsel der herroepbaarheid door te zetten; tegen den vorst die de privilegies „schond" kwam men zoo mogelijk in verzet. Menigmaal is in het belang der bevolking intrekking van privilegies beproefd, maar vaak werd dit verhinderd door hen die bij het behoud ervan persoonlijk belang hadden, en de bevolking deden gelooven dat ook haar welzijn door die intrekking schade leed. Het waren vooral de Bourgondische vorsten, die een nieuwen koers poogden in te slaan, maar ook hier te lande stuitte vaak hun verstandig inzicht af op de halsstarrigheid van de bezitters der privilegies. Zij die beweren dat eerst in deze eeuw het constitutioneele of beperkte koningschap is ontstaan, verliezen uit het oog dat in de tijden van het zoogenaamde absolute gezag de heerschers vaak veel meer dan thans aan handen en voeten gebonden waren. Wat tegenwoordig door grond- en gemeentewet is geregeld werd destijds in plaatselijke privilegies vastgesteld; maar het middel om op regelmatige wijze die privilegies naar tijdsbehoefte te wijzigen, — thans zou men zeggen: om grond- of gemeentewet te herzien, — ontbrak.

Ook de geweldige revolutie in de 16e eeuw bevestigt het feit, dat de regeermacht dengene toevalt, die bij machte is

de orde, het recht en 's lands onafhankelijkheid te beschermen. De strijd tusschen het volk en den toenmaligen landsheer is niet ontstaan uit een geest van verzet tegen het gezag in het algemeen, of tegen een alleenheerscher, maar doordat de landsheer in botsing geraakte met het rechtsbesef des volks, en het volk rechtsbeginselen en instellingen wilde opdringen, die deels tegen zijn traditiën, deels tegen zijn diepste overtuigingen indruischten. De begeerte om de bestaande oppermacht te verdrijven was het gevolg, niet de oorzaak van den strijd.

Wel verre toch dat men tegen het gezag in het algemeen of tegen het monarchaal beginsel in verzet kwam, beriep ook de oppositie zich aanvankelijk steeds op den naam des Konings, en werden in diens naam de plakkaten afgekondigd die ten doel hadden om, in strijd met zijn persoonlijken wil, de vrijheid van consciëntie en godsdienst vast te stellen. Later trachtten de leiders van den opstand voortdurend de souvereiniteit op te dragen hetzij aan den Prins van Oranje, hetzij aan een of ander vorst. Feitelijk evenwel hadden de Staten reeds onder de graven een staatkundigen invloed gekregen, dien zij niet wilden prijs geven doch veeleer versterken en uitbreiden, zoodat de macht, welke deze reeds machtbezittende kringen aan den souverein wilden opdragen, vaak zeer beperkt was.

De eerste periode na de afzwering van Philips, ja eigenlijk de geheele periode van die afzwering af tot 1813, is geweest eene voortdurende worsteling om het oppergezag. Men heeft wel allerlei stelsels uitgedacht, om aan die macht als het ware een rechtstitel ten grondslag te leggen, maar al die stelsels zijn niets anders dan ficties op papier. Van een overeenkomst tusschen volk en overheid of van een stilzwijgende volksopdracht is evenmin ooit sprake geweest, als van eenigen op historische rechten steunenden titel, en de bewering dat de wil van de generale staten of van de staten der provincie of van Leicester of van den Prins was de „staatswil", dient tot niets anders dan tot het bemantelen van de eenvoudige waarheid, dat, geholpen door de omstandigheden, eene groep des volks, bestaande uit de aanzienlijkste en reeds regeeringsinvloed bezittende familiën, zich heeft weten meester te maken van het gezag, en dat de andere groepen, deels vrij-

willig, deels door de omstandigheden gedwongen, zich daarbij neergelegd hebben.

Het college der staten, dat op de hand was van die groep, bouwde voort op de reeds in den grafelijken tijd gelegde grondslagen. De bestaande regeeringcolleges werden, schoon gewijzigd, gehandhaafd, maar breidden, bij het wegvallen van de macht van den spaanschen koning, hun eigen macht uit. Geen enkel oogenblik stokte de uitoefening van het hoogste gezag, het ademhalingswerktuig der maatschappij; anarchie is er niet geweest, maar vele jaren heeft het geduurd alvorens de regeeringsmachine weer geregeld liep.

Wel verre van die groep wegens gezagsaanmatiging te veroordeelen; behooren wij haar wegens haar toewijding aan het algemeen belang te prijzen en te eeren. Onder onze geschreven constitutie is het streven naar machtsuitbreiding, is gezagsaanmatiging der regeeringscolleges geen heldenstuk; in die dagen, toen men zijn hoofd er aan waagde en het verre van zeker was wie ten slotte zou zegevieren, was het dat wel. In letterlijken zin moest het gezag veroverd worden; zij die den strijd voor de vrijheden onzes volks streden stelden hun goed en hun leven in de waagschaal. Dat zonder dien strijd ons land en onze vrijheid te gronde zouden zijn gegaan, en dat wij aan dien strijd de ontwikkeling van ons volksbestaan hebben te danken, zal door weinigen worden betwijfeld. Daarin ligt de rechtvaardiging van overigens formeel onwettige handelingen. Den leiders van den opstand moest wel na herhaalde zege het regeeringsgezag in handen vallen. In dien zin konden en mochten ook zij spreken van een *jure nostro*. De krachten, hun door God gegeven, hadden zij ten behoeve van het volk aangewend. Beter hadden zij gedaan dit in het licht te stellen, dan zich te beroepen op onhistorische en onjuiste theorieen omtrent den volkswil en den oorsprong der Staten.

Nieuwe regeerders kunnen hun gezag niet enkel door physieke middelen handhaven; zij moeten zich als beschermers van orde en recht legitimeeren. Dat hebben de nieuwe souvereinen dan ook aanvankelijk gedaan, toen zij de geloofsvervolging beletten, en de oude rechten en vrijheden des volks tegenover de beginselen van den spaanschen monarch handhaafden. Juist daarom lag er voor het volk in het zich onder-

werpen aan hun wil niets vernederends. Het volk onderwierp zich gaarne, omdat het in de Staten de beschermers erkende van zijne rechten.

Maar de Staten konden het veroverde gezag niet meer handhaven, toen zij hun macht meer en meer bezigden als middel om voor eigen belangen te zorgen. Een ieder zag op hetgeen het zijne was; elke provincie wilde haar eigen wil handhaven tegenover de Vereenigde Provinciën; de steden handhaafden haar wil tegenover de Staten der Provincie; ieder zag niet verder dan zijn eigen beperkten kring, en eindelijk gaf zelfs het familiebelang den doorslag.

Na den dood van Willem I en vóór 1747 was er nooit van souvereiniteit van den Prins van Oranje sprake geweest. De souvereiniteit berustte bij de provinciën. De Staten, beweerde de Witt, „vermochten alles, welken aangaande niet bewezen kan worden hun de macht en autoriteit door eigen overgifte benomen te zijn", hetgeen een volkomen juiste omschrijving is van het begrip souvereiniteit. Maar reeds van de vestiging der republiek af, vooral sedert de „ordre en Reglement op de besognes ter vergaderinge van H. E. G. Mogenden voor Holland" van 19 februari 1585 [1]), was in onze staatsinstellingen de kiem van verderf en ontbinding gelegd. In die Ordre was o.a. het volgende bepaald: „alle degene die in de voorsz. Vergaderinge van de Staten zullen verschynen, zullen voor al beloven ende sweeren 's Lands Privilegien, Handtvesten, Gerechtigheden ende de oude loffelycke Costumen (voor sooveel deselve niet zyn praejudiciabel de Privilegien en Gerechtigheden van de steden in 't Particulier) te sullen voorstaan en defenderen. Alle de gemeene Landssaecken met raedt en daadt te helpen vorderen; in de saecken van beschryvinge" (die op den beschrijvingsbrief stonden, de voornaamste derhalve) „te helpen besluyten en adviseren, sulcx syluyden by hare Principaelen sullen zyn gelast; ende voorts op alle voorvallende saecken," (de minder gewichtige dus) „als syluyden na haer verstand en goede conscientie tot het gemeene beste en welvaren sullen vinden te dienen. Alle Ordonnantien ende Resolutien,

1) Groot Placcaetboek III fol. 87.

van de Staten, Commissien en de Lasten hen Staatsgewyze bevoolen, naar haren vermogen ende wetenschap getrouwelyck te volkomen ende doen volkomen; Ten ware dat eenige Gedeputeerden waren verbonden tot consent vau hare Principaelen."

In plaats derhalve dat naar eenheid werd gestreefd, werden de Staten die het land moesten regeeren bij eede gebonden aan de besluiten hunner principalen, die zelf geen deel konden nemen aan het gemeenschappelijk overleg, en dus, zelfs al wilden zij 't algemeen belang stellen boven het locale, toch minder goed in staat waren dan de Staten zelve om een oordeel te vellen. Bovendien werden uitdrukkelijk de locale privilegiën boven het algemeen belang gesteld, terwijl de gedeputeerden zelfs niet de ordonnantiën enz. der Staten mochten naleven, als hunne „principalen" hun dat verboden. Voorts was er een groot aantal zaken, waarin geene overstemming mocht plaats hebben [1]), zoodat de beslissing slechts met eenparige stemmen kan genomen worden.

Toen is de worsteling om het gezag opnieuw begonnen. Dat deel des volks vooral, dat niet behoorde tot de regentenfamilies, verlangde een gezag boven de partijen en boven de belangen dier families; zóó hoog staande, dat het in staat was het algemeen belang en de belangen van heel het volk te overzien.

Ondanks onzen republikeinschen regeeringsvorm was het besef van de noodzakelijkheid van een eenhoofdig bestuur levendig gebleven. De Republiek zelve was aangelegd op het stadhouderschap, d. i. op eene macht die in beginsel staat boven de partijen en van deze volkomen onafhankelijk is. „In de gansche Republiek", zegt Wagenaar [2]) „is geen Regent, geen Magistraat, geen hoog Amptenaar zoo hoog, zoo uitmuntend, als de Stadhouder." „Het is ver geweest" zegt de anders niet stadhoudersgezinde Mr. S. van Slingelandt [3]) „van

1) Zie over dit alles Mr. S. van Slingelandt. Staatkundige geschriften. Eerste deel bl. 104 vgl.

2) Historische Verhandeling van de natuur, uitnemendheid en palen der waardigheid van den Stadhouder, bl. 21.

3) Staatkundige geschriften Dl. I, blz. 197.

de meening der voorouders, dat de *generaale Regeering*, of het bestier der Saaken van de Republicq soude weesen, op de hedendaagsche wys, in handen van een Vergaadering van Gedeputeerden, besoigneerende sonder gemeene Instructie, sonder gemeenen eed, en sonder genoegsaame autoriteit. Maar haar meening is in teegendeel altijd geweest, dat het bestier van saaken soude weesen in handen, of van een eminend hoofd met byvoeging van een Regeerings-Raad, of Raad van Staate, of wel in handen van een sodanige Raad, waar van de Stadhouders van de respective Provincien souden Leeden weesen." En later (1722) „dat de Voorouders, stigters van de Republicq, en ieverige voorstanders van de Vryheid, nergens minder om gedagt hebben als om een Regeering sonder Stadhouder: in tegendeel, dat sy van begryp geweest zijn, en meer als eens solemneelijk verklaard hebben, *dat de Regeering niet konde weesen zonder hoofd:* en dat deselve niets anders verstaan hebben door de Vryheid, waarvoor ze vogten, als de Regten, en Privilegien, van de Staaten, en van de Ingeseetenen, soo als beide die hadden beseeten onder de voorige Landsheeren: in plaats dat het woord *Vryheid* heedensdaags in veeler mond beduid *een Staatsregeering zonder Stadhouder en een independentie van de Provᵉⁿ van malkander*, soo niet een volslaagen anarchie" [1]). „In vele opzichten waren de Stadhouders waarnemers der Monarchale Macht", zegt Jhr. Mr. de la Bassecour Caan [2]). Zeer juist schreef in 1814 graaf van Hogendorp: „de grondwet herstelt een souverein vorst, zooals die van ouds was, met alle de gewoonten, regten en privilegien, die dezelve bezwoer voordat hij ingehuldigd werd. Dit is de constitutie, daar onze doorlugtige Voorvaderen de wapenen voor opgevat hebben, en in plaats van dewelke een tweede geslagt de Republiek ingevoerd heeft. Met de Republiek zijn de partijschappen verderflijk geworden, en is de grondslag tot die verdeeldheid gelegd, waarmede wij verzwakt en eindelijk te gronde gegaan zijn." [3])

1) t. z. p. Dl. II blz. 106.

2) Schets van een Regeeringsvorm der Nederl. Republiek, 1862; bl. 117.

3) Aanteekeningen van het verhandelde over de grondwet van 1814 gehouden door Mr. C. F. van Maanen. Dordrecht Blussé en van Braam 1886.

Op den duur bleken, niettegenstaande de groote regeeringstalenten waarvan door sommige regenten blijk is gegeven, de Souvereine Staten niet opgewassen voor de taak om een land goed te besturen. Dat hieraan voor een groot deel onze vroegere staatsinstellingen schuld hadden valt niet te loochenen. Immers reeds door de bepalingen die ten doel hadden de voorrechten of privilegies en de belangen der steden en provincies te stellen boven de algemeene belangen werd een gezond staatsbestuur en de staatkundige ontwikkeling van ons land onmogelijk gemaakt, en het is te verwonderen dat, met een zoo ellendig ingericht staatsbestuur als het onze was na de afzwering van Philips, ons land een nog zoo belangrijke rol in de geschiedenis heeft kunnen spelen.

Doch niet alleen onze staatsinstellingen waren oorzaak dat steeds verzet zich openbaarde tegen de regeering der Staten. Er was geen zedelijke band tusschen regeering en volk; daardoor hebben de regenten zich de liefde des volks niet kunnen verzekeren. Zonder zedelijken band tusschen overheid en volk is bij een vrij volk op den duur eene goede staatsordening niet bestaanbaar.

Te verwonderen is het dus niet dat, terwijl de regentenfamilies, de steden, de provincies elk voor zich streefden naar het grootste aandeel in de oppermacht en het kleinste aandeel in de daaraan verbonden lasten, het volk steeds naar een Eminent Hoofd omzag, en dit meende te bezitten in de leden van het Huis van Oranje. Toen dan ook in 1747 het erfstadhouderschap werd ingevoerd, werd algemeen een betere toestand verwacht.

Maar ook hier bleek, dat als iemand in zich zelf de kracht om de hoogste macht uit te oefenen niet bezit, het weinig helpt of die hem van buitenaf wordt opgedragen. Misschien had de tak van de Nassau's waartoe Willem IV behoorde te weinig lust om te heerschen; misschien ook voelden de Stadhouders dat een volk als het onze niet met ijzeren hand te besturen is. En zonder ijzeren hand was, gelijk in den aanvang der vorige eeuw de uitkomst bewezen heeft, het net van eigen en locale belangen, dat alle gezonde ontwikkeling tegenhield, niet meer te verscheuren. Tegen de moeilijkheden van die dagen was Willem IV niet opgewassen. Daarbij kwam, dat de regentenfamilies feitelijk de eenigen

waren die zich geoefend hadden in het besturen van stad en land. De erfstadhouder moest wel, bij gebrek aan beter, zijn steun weer zoeken bij die personen die hem het meest hadden tegengewerkt. Daardoor verloor hij het vertrouwen juist van hen die in hem hun redder hadden begroet.

Al de smaad die vroeger op het hoofd der regentenfamilies was uitgegoten kwam nu neer op het stadhouderlijk gezag, en wel in dubbele mate toen ook vele regentenfamilies, in de hoop van weer haar oude plaats te hernemen, daartoe het hare ruimschoots bijdroegen. Het stadhouderlijk gezag verdween; evenwel niet om, gelijk deze families gehoopt hadden, weer plaats te maken voor het hare, maar om, gelijk men meende of althans der menigte trachtte diets te maken, te worden vervangen door dat van het „Souvereine volk" zelf. Het gezag zou voortaan op den theoretisch eenigen juisten grondslag — den wil des volks — worden gevestigd.

Wie den loop der gebeurtenissen gedurende het laatste revolutie-tijdperk nagaat merkt al dadelijk op, dat er niet één enkel oogenblik geweest is, waarin de opperste macht in handen geweest is van het volk, en niet in handen van die personen die, hoe korten tijd dan ook, op wettige of onwettige wijze de macht overnamen van hun voorganger. Steeds was het dàn eens een groepje mannen, dàn weer een enkel persoon die de teugels in handen wist te krijgen, daarbij kwistig de fraaiste beloften uitstrooiende die nimmer werden vervuld. Dat daarbij telkens gepoogd werd die deelen des volks, die nog niet „goedgezind" waren, van medewerking uit te sluiten laat zich misschien op politieke, niet echter op theoretische gronden verdedigen, en bewijst dat ook hier niets anders plaats had dan een worsteling om het gezag tusschen de sterksten, dat het hoogste gezag niet berust bij het volk, en ook zijn titel niet ontleent aan eene opdracht van het volk zelf.

Herhaaldelijk is de proef, men mag zeggen een eerlijke en voor die dagen nog al bedaarde proef genomen om een constitutie te doen uitgaan van het volk in zijn geheel, en te doen berusten op zijn wil. Willem V had zich ten slotte teruggetrokken, en wenschte niet dat voor herstel van zijn Huis werd geintrigeerd. Aan de voortreflijkheid van het nieuwe stelsel werd door betrekkelijk zeer weinigen getwij-

feld. Wie nog twijfelde hield zich meestal op een afstand, of werd verwijderd. De strijd werd dus uitsluitend gevoerd tusschen hen die het grondbeginsel zelf hadden aanvaard. Ware het levensvatbaar geweest, dan had het toen kunnen blijken.

Maar de uitkomst heeft bewezen, dat het hoogste gezag niet op een fraai uitgedacht stelsel berusten kan. Telkens en telkens zakte het gebouw weer in, en werd de toestand des lands bedenkelijker, totdat eindelijk een sterke hand van buiten kwam, eerst om het binnenlandsch bestuur beter te regelen, daarna om het gezag op te leggen met behulp der bajonet. Koning Lodewijk werd door een machtigen heerscher eenvoudig over ons gesteld; hij bleef niet langer heerschen dan deze machtige zelf het verkoos, omdat ook hij in zich zelf geen kracht had. Waar was van 1806 tot 1813 de „volkswil"; waar de „staatswil"? Wie anders was souverein dan Napoleon? En toch, hoevelen onder al die mannen, al die families, die vroeger zoo hoog hadden opgegeven van de oppermacht des volks en van volkssouvereiniteit, vonden het nu eene verademing eene macht boven zich te hebben, die in staat was om althans eenige orde, vastheid en regelmaat te brengen in het bestuur van 's lands zaken!

Maar een volk dat nog niet heelemaal dood is laat zich niet met wapengeweld een gezag, allerminst een buitenlandsch gezag opleggen. Met medehulp van andere landen werd door het volk zelf de onnatuurlijke overheersching afgeworpen. Maar niet van het volk zelf ging het herstel van de orde en van ons volksbestaan uit.

Met de afwerping van het fransche juk viel samen de Proclamatie der Driemannen. Welke was de beteekenis van hun nooit volprezen daad?

Vooreerst deze, dat, door te proclameeren wie bereid was het gezag te aanvaarden, zij ons land bewaarden voor anarchie. En in de tweede plaats, dat openlijk, ten aanhooren der natie, deze eenvoudige waarheid werd uitgesproken: er is maar één die het vertrouwen geniet of het vertrouwen zal weten te winnen van heel de natie, en die éene is het Hoofd van het Huis van Oranje-Nassau. Alzoo is dat Huis het aangewezen gezag. Het heeft niet een recht op den troon in

dien zin, dat men zijn rechten zou krenken als men het voorbijging; maar wel in dezen, dat het blijkbaar geroepen is tot den troon door Hem, die èn dat Huis èn onze natie geleid en saamgebonden heeft, [1]) of, zooals Willem I zelf het bij zijn troonsafstand in de proclamatie van 7 October 1840 (Stsbl. n°. 63) uitdrukte: „waartoe Hij, de machtige bestuurder der volken, Ons geroepen heeft." Dat Huis bezit datgene wat noodig is voor de regeering van Nederland. Van Godswege zich geroepen achtende, mag het, zooals het van den eersten dag af gedaan heeft, optreden bij de Gratie Gods, jure suo, om ons volk te redden en te beschermen; en dat volk, in dat Huis niet zijn gemachtigde maar zijn natuurlijken beschermer ziende, zal zich, ook uit eigenbelang, gaarne aan zijn gezag onderwerpen en dat gezag steunen.

Dat is de groote gebeurtenis van 1813. De juistheid van

---

1) Prof. Krabbe, t.a.p., bl. 145 schrijft: „Lohman kennt infolgedessen keine andre Gewalt als königliche Gewalt; jede Gewalt wird auf den König zurückgeführt: der König ist Obrigkeit." Ik zie niet in, waarom. Volgens de in dit werk verkondigde leer zou de invoering der monarchie in de Vereenigde Staten van Amerika op gronden ontleend aan eenige staatsrechtelijke theorie evenzeer strijden met den door God in de historie geopenbaarden wil, die in gemelde landen de toestanden, waaruit in Europa de monarchieën ontstaan zijn, niet tot ontwikkeling heeft laten komen, maar wel die welke op natuurlijke wijze het aanzijn moesten geven aan een Republiek, aan een regeeringsvorm dus, waarbij het volk zich genoodzaakt ziet telkens weer, op gezette tijden, den persoon of de personen aan te wijzen, belast met de uitoefening van het hoogste gezag. Ook die aanwijzing geschiedt onder Gods leiding, al laat Hij toe dat de menschen, door niet zijn geboden te volgen, binnen zekere grenzen zijn bedoeling tegenwerken. Den President — eenmaal gekozen zijnde — behoort het Amerikaansche volk als de van Godswege aangewezen Overheid te eerbiedigen, evenzeer als het Nederlandsche volk den door Grondwet en geboorte aangewezen Souverein. — „Wo die Schule", schrijft prof. Krabbe „sich mit der historischen göttlichen Sanktion begnügt, vergöttlicht sie eine Meinung, eine Auffassung, ein Dogma." Men kan dat zeggen van elke leer, die met Gods wil in de historie rekent. Is zij in elk geval niet „redelijker", dan eene leer, die, om het verband der wereldsche dingen te verklaren, telkens de begrippen staat, recht, doel en dierg. als dei ex-machina tot handelende wezens, die over ons „heerschen" „macht uitoefenen" enz., omschept?

het inzicht der Driemannen is door den verderen loop der geschiedenis bevestigd. Aan het volk is een staatsregeling opgelegd, en het heeft vrijwillig zich daaraan onderworpen. Waarom vrijwillig? Omdat de historie van het Huis, ook de houding van dat Huis gedurende de rampen van ons vaderland, volkomen waarborg schonk, dat het zijn taak niet in zijn eigen belang, maar in het belang des volks had aanvaard; dat het bij de uitoefening van die taak rekening zou houden met de geschiedenis en de ontwikkeling des volks, en dus ook aan het volk dien staatkundigen invloed zou verzekeren, zonder welken die taak onuitvoerbaar zou zijn; dat het de aloude vrijheden en rechten des volks zou handhaven. Het was niet de volkskeuze, het was nog veel minder de grondwet, het was evenmin een staatsverdrag, waaraan wij de souvereiniteit van ons vorstenhuis te danken hebben, maar het moedig optreden van het Huis van Oranje zelf. [1]) Want wel spreekt de nieuwe Souverein, in zijne proclamatie van 6 December 1813 (Stsbl. n°. 4) van aanvaarding „ingevolge de algemeen uitgedrukte begeerte des volks," maar dit belet niet dat die algemeene uitdrukking toen ter tijde nog niet gegeven was, dat in de proclamatie van 21 November 1813 (Stsbl. n°. 1), waarin de Heeren van der Duyn van Maasdam en Gijsbert Karel van Hogendorp namens Z. H. den Prince van Oranje de Hooge Regeering aanvaarden, allen die aan de fransche regeering getrouw blijven voor verraders van hun vaderland verklaard, en dat allen die weigeren mochten de belastingen op te brengen met straf bedreigd worden.

Dat Oranje, het oppergezag aanvaardende, ook rekening moest houden met de gezaghebbende positie van anderen, en dat de Prins er dus geen oogenblik aan gedacht kan hebben ons land te regeeren zonder één college als dat der Staten-Generaal, spreekt wel van zelf. Zeer juist zegt dan ook koning Willem III in zijn Proclamatie van den 21 Maart

1) Omtrent het aandeel dat Willem I nam aan de voorbereiding der bevrijding van Nederland in 1813 gaf in 1905 Prof. P. J. Blok een belangrijke bijdrage in de Koninklijke Akademie van Wetenschappen. Zie Verslagen en Mededeelingen, Afdeeling Letterkunde, Dl. VIII bl. 50—84.

1849 (Stsbl. n°. 7): „Willem de Eerste nam het Souverein gezag op om het naar eene constitutie uit te oefenen." Later [1]) wordt hierop nog nader teruggekomen. Voor het oogenblik moge de opmerking volstaan, dat de souvereiniteit van het Huis van Oranje eenvoudig uit de feiten zelve is voortgekomen, en onmogelijk berusten kan op den wil of de opdracht van genoemd college, vermits dit er destijds nog niet was, en ook niet kon komen, vóórdat de Souverein zelf de grondwet geteekend had waarop het berust.

Is de souvereiniteit van ons Koningshuis het product der historie, niet minder is dit het geval met den invloed onzer Staten-Generaal. Beiden, Koningshuis en volksvertegenwoordiging, zijn geworteld in de geschiedenis.

Reeds boven werd opgemerkt, dat nergens ter wereld eene absolute alleenheerschappij bestaat. Ook in die landen, waar absolute alleenheerschappij schijnt te bestaan, is de souverein aan allerlei banden gebonden, vooral aan den godsdienst des volks, en als men nu bedenkt hoe nauw vooral in die landen de staatsinstellingen juist met den godsdienst samenhangen, wordt het duidelijk waarom zelfs een goedgezind maar absoluut vorst nog moeilijker dan een constitutioneel vorst hervormingen kan invoeren in zijn rijk. Hij kan zijn absolute macht doen gelden tegenover individuen, maar uiterst moeilijk tegenover het geheele volk.

Allerminst bij Germaansche volken heeft zich eene vorstensouvereiniteit kunnen ontwikkelen, geheel los van den invloed en de medewerking des volks. Niet alsof naast de souvereiniteit van den vorst zich ooit eene soort volkssouvereiniteit zou hebben doen gelden, zóó dat volk en hoofd als twee zelfstandige machten tegenover elkander kwamen te staan, waarvan de eene met de andere in onderhandeling trad. Zulk eene voorstelling is met de geschiedenis in strijd. Maar reeds in de oudste tijden was er eene zeer directe medewerking van de volksgenooten met het hoofd van den stam; soms zóó krachtig, dat het twijfelachtig is of het hoofd iets anders was dan de uitvoerder van het volksbesluit. Daarbij is even-

1) Zie bl. 48 en vlg. en 62 en vlg.

wel in het oog te houden dat die „volksgenooten” geenszins de geheele bevolking omvatten, maar slechts het overheerschende ras, en daarvan nog alleen maar een gedeelte. De voornaamsten, de sterksten leggen hun gezag op aan de zwakkere deelen der bevolking, die hun gezag niet kunnen afwerpen en evenmin — vooral tegenover vreemde aanvallers — hun bescherming ontberen. Uit die primitieve toestanden ontwikkelt zich het leenstelsel, dat eveneens in oorsprong en bedoeling niets anders is geweest dan het middel om de toenmalige maatschappij in stand te houden, te beschermen en te regelen. Dat leenstelsel, uit den drang der omstandigheden ontstaan, en later vaak in een instrument van onderdrukking ontaard, is in zijn goeden tijd het middel geweest om zoowel het volk als zijn heerschers te houden binnen de grenzen van het recht en de rechtvaardigheid. Wat daarin vooral treft is het beginsel van wederkeerige trouw. Datgene wat heden ten dage zoo weinig gevoeld wordt, nl. dat overheid en volk wederkeerig elkaar noodig hebben en elkander trouw verschuldigd zijn, was in de middeneeuwen een van de hechtste steunpilaren van het publieke recht.

Niet alleen tegenover elkander waren de Heeren, hoog en laag, aan vaststaande regelen gebonden, maar eveneens tegenover hun onderdanen, daar het immers hun roeping was het gewoonterecht te handhaven. Ook kwamen vele kringen in het bezit van privilegies, die het behoud hunner rechten veel sterker waarborgden dan onze tegenwoordige staatsinstellingen, onder welke elk recht en elke bevoegdheid afhankelijk is geworden van het goedvinden der meerderheid van hen die het roer in handen weten te krijgen. Voorts werd door de instelling van Rekenkamers en Hoven, aan wier leden groote zelfstandigheid ook tegenover den persoonlijken wil van den souverein werd toegekend, het regeeren naar vaste regelen steeds beter gewaarborgd. [1])

1) Dat absolute vorsten even goed als constitutioneele behoefte hebben aan contrôle, en aan vaste regels die sterker zijn dan hun oogenblikkelijke persoonlijke wil, daarvan levert het Hervormingsedict van Philips de Schoone van 't jaar 1495 een treffend bewijs. Zie o. a. § 4 en § 5. Het edict is te vinden in Kluit. Hist. der Holl. Staatsreg. Dl. V bl. 380 en vlgg.

Met het leenstelsel zelf verdwenen vele van die waarborgen, en ook de vroegere deelneming der volksgenooten zelf aan het landsbestuur, trouwens alleen nog in kleinere kringen zooals de Zwitzersche kantons mogelijk, bestond niet meer. Maar iets anders kwam daarvoor van lieverlede in de plaats, tengevolge niet van de invoering van eenig nieuw staatkundig stelsel, maar van den natuurlijken loop der dingen. De landheer, wilde hij de voornaamste zijner verplichtingen, nl. handhaving van 's lands onafhankelijkheid, nakomen, had huurtroepen noodig; de persoonlijke dienstplicht der leenmannen hield op. Maar die huurtroepen kostten veel geld; de domeinen en de regalia waren niet meer toereikend om ze te bekostigen en tevens te voorzien in alle andere regeeringsbehoeften. De ingezetenen moesten bijpassen, maar om hun geld te verkrijgen was hun toestemming noodig, want nimmer hebben zij erkend dat zij met al hun goederen in de hand waren van den souverein, zooals in later tijd door Lodewijk XIV werd, en thans, met een weinig andere woorden, door zekere partijen wordt geleerd. Ter verkrijging van die toestemming was eene vertegenwoordiging noodig, met wie men namens de ingezetenen kon onderhandelen. Zoo kwam toch weer het volk in verbinding met zijn overheid. Zij stonden niet tegenover elkaar, want beiden hadden precies hetzelfde belang te behartigen; beiden hadden dus elkander noodig, maar beiden bekeken èn het te behartigen belang, èn de middelen om er in te gemoet te komen uit een verschillend oogpunt. Zoo heeft zich, vooral in Engeland, uit die behoefte aan wederzijdsche hulp het tegenwoordig constitutioneel staatsrecht stuk voor stuk ontwikkeld.

In ons land evenwel is deze ontwikkeling ten gevolge van de afzwering van Philips onderbroken. Lang vóór dien tijd waren de Algemeene Staten, d. w. z. de vertegenwoordigers der standen, door den Vorst meermalen, voor het eerst in 1465, opgeroepen ter verkrijging zoowel van het toestaan eener bede, als van hun instemming met te nemen maatregelen en af te kondigen wetten. Recht van medezeggen of toestemming hadden die Staten destijds niet; in de afgekondigde plakkaten werd alleen vermeld dat zij „gehoord” waren. Zoo weinig beweerde men een recht tot medespreken te hebben, dat sommige Staten weigerden ter dagvaart te

verschijnen, bewerende niet verplicht te zijn hunne provincie te verlaten. Men was dus op die deelneming vaak niet eens gesteld; een verschijnsel dat ook in Engeland zich heeft voorgedaan. De Vorst zelf begeerde vaak hunne medewerking, omdat hij niet alleen aan hun geldelijken, maar vaak evenzeer aan hun zedelijken steun behoefte gevoelde. De omstandigheden zelve dwongen hem in de uitoefening van zijn gezag anderen te hulp te roepen. Met zijn ambtenaren alleen voelde hij zich niet meer sterk genoeg den zwaren last te torschen.

Als eenmaal de hulp van anderen is ingeroepen, is het moeilijk deze weer ter zijde te stellen; juist omdat zij getoond hebben tot die sterken te behooren, zonder wier hulp de sterkste niet behoorlijk regeeren kan. Graaf Philips, koning van Spanje, heeft dit niet ingezien. Had hij zijn tijd begrepen, dan zou in ons land evengoed als in Engeland het zoogenaamde constitutioneele stelsel zich van lieverlede en regelmatig hebben ontwikkeld; de voortdurende, steeds toenemende behoefte aan geld en de moeilijkheden van het staatsbestuur zouden, bij de uitoefening van het regeeringsgezag, de noodzakelijkheid van samenwerken tusschen vorst en volk steeds duidelijker in het licht hebben gesteld.

De loop der zaak is een andere geweest; het grafelijk gezag heeft plaats gemaakt voor dat der Staten. Het is moeilijk voor hun gezag een anderen rechtstitel aan te wijzen dan den drang der omstandigheden. De afzwering van Philips was in formeelen zin eene revolutionaire handeling; eene daad waartoe het „vertegenwoordigend lichaam" rechtens niet bevoegd was; maar die niettemin gerechtvaardigd is, omdat er een noodstand ontstaan was, die op geen andere wijze bleek te kunnen worden weggenomen dan door het verdrijven van het wettig gezag. Deze taak is volbracht door hen, die na den wettigen Souverein het eerst aangewezen waren om de teugels van het bewind in handen te nemen.

Hadden de Staten aan hun eerste voornemen, nl. om onder zekere voorwaarden de souvereiniteit over te dragen aan een nieuwe dynastie, gevolg gegeven, ook dan hadden onze staatsinstellingen zich nog even regelmatig en krachtig kunnen ontwikkelen, als dit in Engeland is geschied nadat met medewerking van het Parlement de regeering der Stuarts

door die van Willem III was vervangen. Er was gedurende de Republiek wel degelijk eene staatsregeling, al rustte die niet op de Unie van Utrecht of op eenige geschreven grondwet. [1]) Maar de toenmalige Staten, tuk op hunne macht, hebben zichzelven in de plaats gesteld van den souverein. Daardoor is het college der Staten ten eenenmale van aard en roeping veranderd. Wel beschouwden zij zich steeds als repraesentanten des volks, en waren de Generale Staten de repraesentanten der Republiek der geünieerde provinciën, maar in geen anderen zin dan waarin ook de Koning de repraesentant des volks, de vertegenwoordiger van den staat kan worden genoemd. Hunne vroegere roeping, nl. om als zelfstandige mannen de mond des volks tegenover de overheid te zijn, hield op. Zelf overheid geworden, beschouwden zij zich als te staan boven het volk; het volk zelf had gedurende de Republiek tegenover de overheid geen eigen orgaan. Wel hebben feitelijk de Staten voortdurend rekening gehouden met de behoeften en inzichten van het volk waarover zij regeerden. Daartoe dwong hen trouwens de gebondenheid aan het mandaat van hun lastgevers, de vroedschappen. Maar juist die soort van gebondenheid was een voortdurende belemmering van gezonde staatkundige ontwikkeling. Zoomin voor de ware vrijheid als voor het noodige gezag bood de nieuwe staatsregeling voldoende waarborgen aan.

Eerst in 1796 is, door de sluiting der Staten-Generaal en de opening der Nationale Vergadering, aan de overmacht der regentenfamilies een einde gemaakt. Haar onmacht om het land goed te besturen was duidelijk gebleken. Maar tevens is gebleken, welke verschrikkingen over een land komen, wanneer eigenlijk niemand aangewezen is om de teugels van het bestuur in handen te nemen. De theorieën, waarmee destijds geschermd werd ten einde een rechtstitel te vinden voor eene nieuwe regeering, zijn tegen de logica niet bestand en zoowel met de christelijke beginselen als met alle geschiedenis in strijd. Toch kan men onzen voorvaderen er geen verwijt van maken dat zij, zij 't ook vaak met overschrijding van het formeele recht of schending van gedane

1) Zie Kluit, t. a. p. Dl. IV. bl. 621.

beloften, den ouden regeeringsvorm door een nieuwen hebben zoeken te vervangen. Oranje was, tengevolge zoowel van het drijven van vijandelijke en onbekwame personen, als van gemis aan voldoende politieke bekwaamheid, geweken; de oude staatsinrichting was erbarmelijk; vrijwillige toestemming tot een nieuwe en doelmatige staatsregeling was niet verkrijgbaar. Een burgerkrijg ter vaststelling van een behoorlijk gezag was niet te vermijden. Maar voor het voeren daarvan was ons land te zwak. Onze verdeeldheid is ons op het verlies van onze nationaliteit te staan gekomen.

Toch was gedurende dat droeve tijdperk ééne goede zaak tot stand gebracht; datgene nl. waarnaar reeds het Bourgondische gravenhuis had gestreefd: de staatkundige eenheid van onze provincies. Voortaan zouden de Nederlanden niet meer zijn een onbeholpen verbond van zelfzuchtige, vaak bekrompen souvereine provincies, maar een land onder een nationaal bestuur. Toen dus in 1813 Willem I als Souverein optrad, vond hij een onverdeeld en ondeelbaar geheel, het Nederlandsche volk, een land welks inwoners allen beheerscht werden door dezelfde wetten, en dat voortaan zou geregeerd worden door één persoon. Maar de repraesentanten der standen waren het, die gedurende twee eeuwen de leiding der republiek in handen hadden gehad; de repraesentanten des volks, in de nationale vergadering bijeengekomen, waren hun opgevolgd; kon het anders, of de nieuwe Souverein moest, ter uitoefening van zijn gezag, de hulp en de medewerking inroepen van diezelfde volksvertegenwoordiging?

Onze hedendaagsche constitutie begint op den 21en November 1813, toen Oranje, nog afwezig, bij monde van van der Duyn van Maasdam en Gijsbert Karel van Hogendorp, de Hooge Regeering der Nederlanden aanvaardde. Het was uit handen van Willem I dat ons volk eene geschreven constitutie — eene grondwet — ontving; wij leven dus niet onder de grondwet van dit of dat jaar; zelfs niet onder die van 1814; maar onder de souvereiniteit van het Huis van Oranje. Dit heeft niets, zooals sommigen meenen, met absolutisme te maken. Terecht zegt Kluit: 1) „non confundenda

1) Primae lineae collegii diplomatico-historico politici § § 312 et 381.

est *Summa Majestas* et *arbitraria Potestas*, cujusmodi nunquam fuit apud eos, qui *superioritate territoriali* sub Imperio Rom. Germ. gavisi sunt. Superioritas Territorialis nunquam *arbitraria* fuit potestas." Geldt dit reeds voor de middeneeuwsche toestanden, hoeveel te meer thans, nu de souvereiniteit niet meer met landsheerlijkheid samenhangt.

Van 1813 dateert de souvereiniteit van Oranje, en mitsdien onze tegenwoordige regeeringsvorm. Maar „souvereiniteit *zonder constitutie*" [zonder grondwet] „zou hij" [de vorst] „niet gewild hebben, al ware ze verkrijgbaar geweest, evenmin als ze verkrijgbaar geweest ware, al had hij ze gewild. Souvereiniteit (het vrije volk door Oranje beschermd) is een *nederlandsch hoofdbeginsel*" zegt Mr. Groen van Prinsterer terecht. 1) Daarom is de vraag of, als Oranje ons de grondwet schonk, daaruit dan ook niet volgt, dat hij ze eigenmachtig weer kan intrekken 2), gemaklijk te beantwoorden. Dat zou Oranje nooit kunnen doen. Vooreerst niet omdat, wil men het woord „schenkt" volstrekt met privaatrechtelijke voorstellingen verbinden, wie schenkt het geschonkene niet terugnemen kan. Ten anderen niet, omdat die schenking niet willekeurig was, maar uit den drang der omstandigheden, uit de wording van onzen staat zelve voortsproot; het staat historisch vast, dat Oranje de eigenlijke souvereiniteit niet eens begeerd heeft, en liever, onder een gewijzigde constitutie, als Erfstadhouder ware opgetreden 3); de omstandigheden nu, die alle westersche volken tot de invoering van geschreven constituties hebben genoodzaakt, zijn nog dezelfde en zullen waarschijnlijk dezelfde blijven. Eindelijk niet, omdat de door den Vorst zelven vastgestelde en afgekondigde wet uitdrukkelijk bepaalt, op hoedanige wijze slechts zij gewijzigd — dus ook ter zijde gesteld — zou kunnen worden; onder die wijzen nu komt het goedvinden van den Souverein zonder medewerking van de Staten-Generaal niet voor.

1) Handboek der geschiedenis van het Vaderland. § 967.

2) O. a. Mr. Levy in De Amsterdammer, Weekbl. voor Nederland van 20 October 1901.

3) Prof. Blok; Bijdr. voor Vaderl. Geschied. en Oudheidkunde. Dl. X. 3e reeks bl. 100.

Zekerlijk zijn er omstandigheden denkbaar, waarin een Vorst, om zijn land te redden, zich genoodzaakt zou zien zelfs de grondwet en geheel de volksvertegenwoordiging terzijde te stellen, evenzeer als het denkbaar is dat de wettige souverein moet worden verjaagd. Maar zoo iets zou dan niet geschieden, omdat door den souverein de grondwet aan zijn volk geschonken, dus ook teruggenomen kan worden, zooals men onjuist redeneert; doch om geheel andere redenen. Welke die redenen kunnen zijn is, het werd boven reeds opgemerkt, even onmogelijk vooraf te omschrijven en vast te stellen, als het onmogelijk is de omstandigheden op te sommen, waarin iemand gerechtigd is zijn medemensch te dooden. De gevallen van noodweer zijn voor voorafgaande omschrijving niet vatbaar.

Noch in juridischen, noch in historischen zin kan de grondwet de grondslag worden genoemd van onze staatsinstellingen; het is niet juist dat de machten die ons regeeren haar bestaan aan haar ontleenen. Oranje was Souverein nog vóórdat de grondwet, later door hem vastgesteld en afgekondigd, bestond. Die wet is niet goedgekeurd door de Staten-Generaal, maar door van regeeringswege benoemde notabelen, door den Vorst voor de meest vertrouwbare vertegenwoordigers des volks gehouden. Eerst daarna kon de grondwet in werking treden. Zij is, ondanks alle na 1814 aangebrachte wijzigingen, nog altijd dezelfde; ook in 1815 zijn in Noord-Nederland — anders dan in België — de wijzigingen der grondwet aangenomen door de op de grondwet van 1814 steunende colleges.

Uit de voorstelling, dat de Koning *rechtens* zijn macht niet aan de grondwet ontleent, zou, zegt men, [1]) volgen, dat de Koning *boven* die wet staat, m. a. w. aan haar niet is onderworpen. Hoe toch zou men aan zijn eigen bevelen, aan zich zelf onderworpen kunnen zijn?

Kan een koning niet onderworpen zijn aan een op zijn wil berustende grondwet, dan geldt dit ook voor alle andere wetten, die, gelijk later zal blijken, rechtens allen berusten op den koninklijken wil. Om nu aan deze gevolgtrekking

1) Mr. R. van der Mey, Nederl. Stemmen 28 Dec. 1905.

te ontkomen, zonder de leer prijs te geven dat in haar wezen de wet een koninklijk bevel is, wordt geleerd dat de *eigenlijke* wetgever de Staat is, en de Koning de lasthebber van den Staat. Als orgaan van den Staat stelt de koning den wil van den Staat vast; is dat geschied, dan geldt voortaan die wet als wil van den Staat. Zoo wordt dan verklaard, dat het koningschap ten onzent zijn recht ontleent aan eene wet, die later in het leven trad dan dat koningschap zelf.

Deze op de wet zelve zoomin als op de feiten steunende leer is ter oplossing van het zooeven geopperde bezwaar niet noodig. Een koning is als ieder mensch gebonden aan hetgeen hij verordent; hij gebiedt zijn ambtenaren zich aan zijn in bepaalden vorm uitgedrukten wil te houden, zoolang deze niet in den eveneens vooraf bepaalden vorm blijkt gewijzigd te zijn. Het is volkomen waar, dat iemand niet aan zich zelf onderworpen kan zijn, m. a. w. dat hij zijn wil veranderen kan. Dit kan elk Souverein dan ook doen. Hij kan zelfs ten eigen bate de erkende rechtsbeginselen ter zijde stellen, en doet dit zelfs somstijds; b.v. wanneer hij eenzijdig de voorwaarden wijzigt van door hem uitgegeven geldleeningen. Maar hij kan die wilswijzigingen slechts in den vooraf vastgestelden vorm openbaren, onverschillig of die vorm bestaat, zooals ten tijde van het octroieeren van Privilegies, in het aanhangen van het Groot Zegel, of, zooals thans, in de wettelijk tot stand gekomen toestemming van anderen. Openbaarde hij zijn wilsverandering op andere wijze, dan mogen, krachtens zijn eigen bevel, zijn ambtenaren daarop geen acht slaan. En den waarborg dat zij dit niet doen kunnen schenkt de rechterlijke macht, waarvan de leden, heden ten dage althans, onafhankelijk zijn van den persoonlijken wil van den Souverein.

Op zich zelve is de grondwet niets „heiliger" dan eenige andere wet, en gezonde constitutioneele instellingen zijn, Engeland bewijst het, zeer wel mogelijk zonder eene geschreven grondwet. Ons volk is gehecht aan Oranje, omdat het weet dat Oranje steeds zijn rechten en vrijheden met hand en tand heeft beschermd. In zoover is het ook gehecht aan een grondwet welke dat hoogste gezag erkent en buiten alle betwisting stelt [1]); maar het omgekeerde is niet waar, wij

1) In het formulier van afkondiging (Gw. 72) wordt van den hoogeren

zijn niet gehecht aan Oranje, omdat wij gehecht zijn aan de grondwet. Van de grondwet kan nooit, zooals wel eens beweerd is, „levenwekkende kracht" uitgaan; die gaat uit van het volk zelf en van den geest die in dat volk woont. Er zijn volken, die niet geregeerd worden door een Huis waarin zich de roemrijke geschiedenis van hun vaderland als het ware weerkaatst; dezulken moeten zich behelpen met de liefde en bewondering voor eene geschreven constitutie; maar ons volk mag zich verheugen in het bezit van een aan heel zijn geschiedenis verbonden levende Dynastie.

Door aan te nemen, dat onze staatsinstellingen op de grondwet steunen, in plaats van dat de grondwet eenvoudig de bestaande rechtsontwikkeling constateert, miskent men de natuur der dingen. Het recht ontwikkelt zich buiten de geschreven wet om, vaak ondanks haar. Het volk als geheel genomen bekommert zich weinig om de grondwet; deze is veeleer een richtsnoer voor den wetgever dan voor het volk. Herhaaldelijk zal in dit werk de aandacht gevestigd worden op blijkbare verkrachtingen van de letter der bestaande grondwet, niettegenstaande de staatslieden van dien tijd voor de grondwet diepen eerbied hadden. In al die gevallen zal men zien, dat het bijna niet anders kon; de feiten, de omstandigheden verscheurden als het ware het grondwettelijk keurslijf. Handhaving van de letter der grondwet zou ons land meer dan eens zeer groot ongerief hebben berokkend. Als zelfs de wetgever, die toch de handhaving der grondwet bezweert, soms zóó handelen moet, waarom zou dan het volk meer „eerbied" hebben voor die wet? Wil men waarlijk eerbied aankweeken, niet speciaal voor de grondwet, maar voor de wet in het algemeen, — en alleen onder die voorwaarde kan een volk zijn vrijheid behouden — dan valle men niet in aanbidding neer voor de grondwet als zoodanig, maar zorge liever, door

---

oorsprong van het hoogste gezag niet uitdrukkelijk melding gemaakt; wel in alle wetten en besluiten sedert de aanvaarding der Souvereiniteit door Willem I. Het woordje „enz." in genoemd formulier achter „Wij" moet dan ook geacht worden terug te slaan op het toen reeds en steeds gebruikelijke „bij de Gratie Gods." Zie de belangrijke discussie over bedoeld woord gevoerd in de vergadering van de Tweede Kamer van 10 Maart 1887, Artzenius Dl. V bl. 722 en vlgg.

tijdige grondwetherziening, de grondwet en alle wetten in overeenstemming te brengen met de steeds voortgaande rechtsontwikkeling.

De grondwet is niet de grondslag van ons staatsbestuur. Maar is zij eene beperking der hoogste staatsmacht? Strict genomen kan van beperking nooit sprake zijn, omdat de hoogste macht geen andere boven of naast zich hebben kan en in dien zin dus altijd onbeperkt is. Niettemin kan staatsmacht nimmer losgemaakt worden van haar eigenlijke roeping; daaruit volgt dat, zoodra zij buiten haar roeping treedt, zij op geen gehoorzaamheid meer aanspraak kan maken. Meermalen, ook tengevolge van averechtsche theorieën, hebben de regeerders van een land dit uit het oog verloren. Van daar dat de noodzakelijkheid is geboren open en duidelijk te verklaren op welke rechten nimmer eenige inbreuk mag worden gemaakt, b.v. vrijheid van godsdienst. Het eerst is dit geschied, niet in Frankrijk maar in de Vereenigde Staten. Daar is door het volk verklaard, met welke zaken eene regeering zich in geen geval heeft te bemoeien. Die „verklaringen" hebben dus ten doel de macht der regeeringscolleges te beperken, met dit gevolg dat, indien beweerd wordt dat de wetgever in strijd met die „verklaringen" heeft gehandeld, daarover niet die regeeringslichamen maar de rechterlijke macht beslist. Die „verklaringen", later neergelegd in geschreven constituties, zijn eenigermate beperkingen van het bestaande staatsgezag en nemen den vorm aan van overeenkomsten. 1)

Is in ons land, vooral tengevolge van den invloed van Frankrijk op onze staatsinstellingen, de loop der geschiedenis eene andere geweest dan die in de Vereenigde Staten, toch is ook onze grondwet niet eene opdracht van macht, maar deels eene omschrijving van den omvang van deze, in zoover zij bepaalt welke individueele rechten nimmer mogen worden beperkt; deels eene regeling van hare uitoefening, in zoover

---

1) Hoe dit geschied is en in verband met welke grondbeginselen, is duidelijk uiteengezet door prof. Georg Jellinek, Staats-und völkerrechtliche Abhandlungen 1895: die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte.

zij de colleges aanwijst, met welker instemming of overleg de Koning zijn gezag moet uitoefenen, en aan welke regelen hij daarbij gebonden is. Ook dit laatste wordt gemeenlijk als eene beperking der souvereiniteit opgevat. Het is dit echter evenmin, als een Koninklijk besluit of eene instructie aan de ambtenaren. Later zal dit nader worden aangetoond. Hier moge de opmerking volstaan, dat eene wet nimmer is eene beperking van de souvereiniteit, maar wel de beperking van persoonlijke willekeur. Niettegenstaande de staats- of overheidsmacht thans oneindig sterker is dan in vroegere eeuwen, zijn de organen met de uitoefening daarvan belast veel meer aan wetsbepalingen gebonden. De bewering dat derhalve de wet staat boven den Souverein [1]) is louter woordenspel; slechts mogelijk wanneer men, in de zinsneden: „heerschappij van *den* Souverein" en „heerschappij van *het* recht of de wet" het woordje heerschappij in twee verschillende beteekenissen bezigt. De Souverein, die eigen bevoegdheid regelt bij een door hem zelven vastgestelde wet, staat wel zelf onder die regeling, maar ontleent er zijn bevoegdheid niet aan.

De door de grondwet gelegde band tusschen Vorst en volk wordt duidelijk aangewezen door deze woorden, voorkomende in de plechtige inhuldiging van Z. K. Hoogheid den Heere Prinse van Oranje-Nassau als Souverein Vorst der Vereenigde Nederlanden binnen Amsterdam op den 30en Maart 1814 (Stsbl. n°. 45), waarin wordt meegedeeld dat de Vorst den eed bij de grondwet voorgeschreven heeft afgelegd, en dat alsnu de grondwet dadelijk zal worden ingevoerd:

„Alzoo wordt de band gelegd, welke Vorst en Volk te zamen hechten moet, en die, onder 's Hemels zegen, onverbrekelijk zijn zal.

„Dat dan alle ingezetenen dezer Landen, overreed van hun belang en pligt om deze Grondwet als het middelpunt van het algemeene heil te betrachten, zich, als getrouwe onderdanen, rondom hunnen vorst scharen, en Ons, elk in zijne betrekkingen, helpen en ondersteunen in onze pogingen, met

1) Prof. Dr. H. Krabbe, die Lehre der Rechtssouveränität. Groningen, Wolters, 1906; S. 81. Vergelijk boven bl. 13.

dien ijver en ernst, welke wij, ter liefde van het Vaderland en uit besef van heiligen pligt, nooit zullen ophouden aan te wenden, in de ontwikkeling en toepassing der gronden, op welken het staatsgebouw verder moet worden opgetrokken."

Men kan van de grondwet spreken als van een verbond tusschen vorst en volk, mits in den zin als door de zoo evenaangehaalde Publicatie wordt aangeduid. Vorst en volk staan niet tegenover elkaar als twee contractanten, waarvan de een voor zich het gezag opeischt, de ander voorwaardelijk gehoorzaamheid belooft; maar vorst en volk zijn in het wezen der zaak een. De vorst, door het overheidsgezag uit te oefenen, bewijst zijn volk een onschatbaren dienst, maar een dienst dien hij alleen niet bij machte is naar behooren te vervullen; daarom roept hij dat volk zelf op om hem in de vervulling van zijne taak bij te staan en om alzoo mede te werken tot het algemeene welzijn. Van weerszijden moeten nu de regelen worden vastgesteld om te voorkomen, eenerzijds dat de overheid in strijd met haar roeping het volk onderdrukke, anderzijds dat de organen door wie de medewerking van het volk verleend wordt de behoorlijke uitoefening van het gezag verhinderen of bemoeilijken.

Ten slotte zij het geoorloofd, nog kortelijks aan te wijzen dat deze verhouding tusschen overheid en volk geheel in overeenstemming is met die welke, blijkens de H. S., ook in het oude Israël heeft bestaan of naar Gods bestel bestaan moet.

Verwijzing naar de H. S. om de juiste verhouding tusschen volk en overheid te leeren kennen, is iets anders dan een beroep op de staatsinstellingen van het Israëlitische volk, alsof deze voor onzen tijd en ons volk tot model zouden kunnen dienen. Bekend is het dwaze gebruik dat, ter ondersteuning van sommige staatsrechterlijke theoriën, van allerlei bijbelteksten gemaakt is. Uit de Schrift is geen voorkeur voor den eenen of anderen regeeringsvorm af te leiden; die vorm is dan ook, uit principieel oogpunt, onverschillig, en verandert voortdurend naar gelang van tijd en plaats. [1])

1) „Daar zijn sommige menschen die zeggen dat een staat, die Mozes' Polity (staatsregeling) verlatende, door de gemeene wetten der volken

Maar de mensch is ten allen tijde dezelfde geweest; „overheid en volk” vindt men overal en altijd; neiging zoowel tot machtsoverschrijding als tot ongehoorzaamheid liggen in onze zondige natuur. Zoo is er ook eene redelijke ordening van de verhouding tusschen volk en overheid, die altijd en overal dezelfde is, en waaraan de menschen, zal het hun goed gaan, zich behooren te houden. Die ordening, die ons door van Godswege geschonken mannen is geopenbaard, stelt onder meer dit vast: dat wij Gode meer dan den mensch moeten gehoorzamen; dat wij allen van één geslachte zijn; dat wij allen gelijkelijk hebben gezondigd, dus gelijkelijk zondaren zijn voor God; dat wij aan de overheden, ook aan de slechte, gehoorzaamheid zijn verschuldigd; dat deze overheden gesteld zijn niet ter wille van haar zelve, maar alleen om den zwakke te beschermen en het recht te handhaven. Wel worden deze en soortgelijke regelen en waarheden door velen heden ten dage als versleten en verouderd verworpen, maar geen beoefenaar der historie zal ontkennen, dat juist het vaste geloof in de goddelijkheid en diensvolgens in de verbindbaarheid van bedoelde regelen en waarheden het aanschijn der wereld ten goede veranderd heeft.

Slaan wij nu acht op hetgeen de Schrift zegt aangaande de verhouding van Koning en volk, dan treft ons in de eerste plaats hetgeen geschreven is in Deuteronomium XVII; vooral dit: „dat 's Konings hart zich niet verheffe boven zijne broederen, en dat hij niet afwijke van het gebod.” De Koning, hoezeer „de gezalfde des Heeren,” blijft toch een van de „broederen.” Indien dit geldt van den hoogste, hoeveel te meer dan van allen die lager staan dan deze. Misschien voert men aan dat dit alleen slaat op een volk dat nog enkel uit stammen bestaat, zoo dat de Koning ook in werkelijkheid lid is van de familie. Maar naar de Schrift zijn alle menschen van éénen bloede, en die éénheid met al de daaruit voortvloeiende gevolgen is door alle christen-

geregeerd wordt, geen goede gestaltenis noch geschiktheid heeft. • Hoe gevaarlijk en oproerig dit gevoelen zij, dat mogen anderen bedenken. Ik zal mij voor dezen tijd daarmede vergenoegen, dat ik bewijs dat het een dwaas en valsch gevoelen is.” Calvijn's institutie, overgezet door W. Corsmannus, boek IV, Capittel XX, 14.

volken, zij het ook vaak eerst na lange worsteling, erkend. Hadden de vorsten der aarde, in plaats van door kerkelijke of philosofische beschouwingen en door hoofsche vleierijen, zich eenvoudig laten leiden door de duidelijke en eenvoudige uitspraken der Schrift, dan zouden zij den band die hen met hunne onderdanen verbond beter gevoeld hebben, en sommigen hunner niet van hun volk zijn verlaten, toen in de vorige eeuw de *broederschap* der menschen en volken als een spiksplinternieuwe leer werd verkondigd.

In de tweede plaats merken wij op, dat hoe hoog de vorst ook staan moge, toch het volk in voortdurende en onmiddellijke aanraking met hem komt; dat zij samen overleggen en besluiten, en dat er voortdurend sprake is van „verbond.” Natuurlijk was het reeds in de oudste tijden voor de leden van Israëls stammen feitelijk onmogelijk persoonlijk aan de volksvergaderingen deel te nemen, en werd dus het geheele volk „vertegenwoordigd,” waarbij dan natuurlijk de familie- en stamindeeling de grootste rol speelde. Van een aggregaat van stemgerechtigden is evenmin sprake als van een souverein volk *tegenover* eene souvereine overheid. Er is maar één overheid, doch deze is, als een der broederen, deel van het geheele volk, en dit volk omvat allen, omvat ook de toekomende geslachten, gelijk dit op aangrijpende wijze uitgesproken wordt in Deuteronomium XXIX : 10, 11 en 15. Het volk draagt niet het gezag op — hoewel in sommige tijdperken de gezaghebber gekozen werd — en spreekt niet zijn wil uit; evenmin legt de overheid op hoogen toon haar wil op aan een onderworpen volk; integendeel vinden wij telkens den verbondsvorm terug, den vorm waardoor, evenals in het huwelijk, gelijken zich zóó aan elkander verbinden, dat er eene zekere verhouding ontstaat, tengevolge waarvan, ter bereiking van een gemeenschappelijk doel, de een tot voorgaan, de ander tot volgen verplicht wordt. In dit alles ligt, zonder miskenning van de wederzijdsche verhouding van vorst en volk, het beginsel van gelijkheid voor de wet, van gelijk recht voor allen, opgesloten. *De gelijkheid* voor de wet, die in de vorige eeuw als iets nieuws werd verkondigd, is een staatsrechtelijk beginsel dat minstens even oud is als de instellingen Israëls.

In de derde plaats moet op het merkwaardige feit worden

gewezen, dat beiden, vorst en overheid, gebonden zijn aan de wet. De door God gestelde wet, de rechten en instellingen des volks, te handhaven, ziedaar de voornaamste roeping der overheid. Die wet, die zich over het geheele gebied van het volksleven uitstrekte, en zelfs een stuk omvatte van wat wij thans tot de politiezorg rekenen, (volksgezondheid) bestond reeds, vóórdat het volk aan eene bepaalde plaats gebonden, dus „een staat" geworden was; en ook die onmiddellijk van God afkomstige wet werd gegeven in den vorm van een verbond tusschen God en Zijn volk, waarbij God aan het volk beloften doet indien het die wetten onderhoudt. Die wetten zijn niet willekeurige vrijheidsbeperkingen, maar dienen juist om het volk zijn bestemming te doen bereiken. Zij worden gegeven aan vrije menschen; want God eischt niet enkel onderwerping, maar toewijding; daarom wordt de verhouding tusschen God die de wet vaststelt, en het volk dat gehoorzaamheid belooft, voorgesteld als eene van wederkeerige trouw. Terecht heeft de Romeinsche jurist gezegd: „eo sub legibus vivimus ut liberi esse possimus", maar dit was reeds vele eeuwen vroeger ook aan Israëls volk bekend; de wet was het die allen verbond, maar dan ook de ware *vrijheid* waarborgde.

„Vrijheid, gelijkheid en broederschap", ziedaar drie grondbeginselen die reeds aan de instellingen van het volk Israëls ten grondslag gelegen hebben, en die nog altijd heilzame vruchten afwerpen, mits ze niet losgemaakt worden van den grondslag waarop ze berusten, nl. den wil, de ordening Gods, dus verband houden met alle overige goddelijke geboden.

Thans overgaande tot de behandeling van de Nederlandsche constitutie, wensch ik een enkel woord te zeggen omtrent de behandeling van dat onderwerp en de verdeeling der stof.

De te behandelen stof verdeelt zich als van zelve in twee deelen: overheid en onderdaan. Eenerzijds hebben wij na te gaan op welke wijze het hoogste gezag, de souvereiniteit, in ons land wordt uitgeoefend; anderzijds, op welke wijze het volk tegen machtsoverschrijding der overheden is gewaarborgd. Van zelf komen bij de behandeling van die stof de artikelen onzer grondwet ter sprake. Op verre na niet alle quaesties die zich daarbij voordoen zullen worden behandeld;

de omvang van het werk zou te groot zijn geworden; ik heb mij daarom voornamelijk tot die quaesties beperkt, waarin ik van het gevoelen van anderen, hetzij in de conclusie, hetzij in de argumenteering, min of meer meende te moeten afwijken. Ook heb ik gepoogd een kort overzicht van het geheel onzer staatsinstellingen, niet enkel van de grondwet te geven. Wat de geschiedenis van elk grondwetsartikel op zich zelf aangaat, houd ik mij aan de daarvan gegeven voorstelling in het werk van wijlen Prof. Buys: de Grondwet; een boek, waarin naar mij voorkomt, met groote juistheid en onpartijdigheid de wording van elk dier artikelen in het licht is gesteld.

Een zeer beknopt overzicht over de wording en wijziging der grondwet moge voorop gaan.

De eerste geschreven staatsregeling van ons land is die van 1798. Het ontwerp dier „staatsregeling voor het Bataafsche volk" is namens het Constitueerend Lichaam bekend gemaakt den 23en Maart, en den 23en April daaraanvolgende door de Volksstemming goedgekeurd, zoodat zij, den 1en Mei geproclameerd, den 4en Mei in werking kon treden. Zij bestaat uit twee deelen: Algemeene beginselen, bevattende zeker aantal „stellingen als den wettigen grondslag waarop Het (Bataafsche volk) zijne Staatsregeling vestigt, en als zoo veele regels, waarnaar Het zijne burgerlijke en staatkundige betrekkingen wil hebben gewijzigd"; en de acte van Staatsregeling zelve, gevolgd door een vijftal bijbehoorende Reglementen en Additioneele artikelen."

Hoewel art. 304 dier Staatsregeling bepaalde dat „tot op het einde van het jaar 1803 der gemeene Tijdreekening er geenerlei verandering in de Staatsregeling kan gemaakt worden" werd toch reeds den 4en Maart 1801 voorgesteld over te gaan tot eene vervroegde herziening, welke ook, na vele staatkundige beroeringen, in het begin van October door het volk is aangenomen en den 16en October is afgekondigd „als staatsregeling des Bataafschen volks." Nog steeds verkeerde men in den waan, ook thans nog bij velen waarneembaar, dat eene staatsregeling zich niet behoeft aan te sluiten aan bestaande of historische toestanden, maar zuiver het product kan zijn van het menschelijk brein, dat zijn bestek aan de maatschappelijke instellingen ten grondslag wil leggen. Men zag nog niet in, dat aan zulke bestekken

zelve de noodige grondslag ontbreekt. Daarom werd niet de bestaande regeling verbeterd of gewijzigd, maar telkens door een geheel nieuw fabrikaat vervangen.

Deze nieuwe staatsregeling van 1801 was aanzienlijk beknopter dan de vorige. Zij bevatte 106 artikelen, terwijl die van 1798 308 artikelen had. Vergeleken bij laatstgemelde, was zij in velerlei opzicht reactionair. Ook van haar ging geen „levenwekkende kracht" uit. Reeds in 1805 stelde het Staatsbewind een nieuw ontwerp van staatsregeling voor, dat bij volksstemming in April 1806 werd aangenomen, om den 26en April te worden geproclameerd en den 29en April in werking te treden. Deze bevatte slechts 87 artikelen.

Toen in 1806 ons door Napoleon een koning opgedrongen was, bleef de staatsregeling van 1805 in stand, „met uitzondering alleenlijk van zoodanige (wetten), welke uitdrukkelijk door de tegenwoordige constitutioneele wetten zullen vernietigd zijn," 1) welke laatste wetten, blijkens het decreet van Louis Napoleon van 5 Juni 1806, hem tegelijk met de koninklijke waardigheid waren aangeboden door de Gedeputeerden van de Hollandsche natie.

Deze aldus gewijzigde constitutie heeft geduurd tot aan onze inlijving in het fransche Keizerrijk.

Nadat Willem I de regeering aanvaard had, benoemde hij, den 21en December 1813, eene commissie, die reeds den 2en Maart 1814 met haren arbeid gereed was. Den 28en Maart d. a. v. vergaderden de door den Koning aangewezen notabelen, als „de groote vergadering van Aanzienlijken representeerende de Vereenigde Nederlanden", ten einde hierover uitspraak te doen. De uitspraak geschiedde in de zitting van den 29en Maart. Op denzelfden dag verscheen eene kennisgeving van het aannemen der grondwet voor de Vereenigde Nederlanden (zie Staatsblad n°. 44), waarin gezegd wordt dat de grondwet door bedoelde vergadering is „aangenomen en bekrachtigd", tengevolge waarvan de Vorst zich 's anderen daags „in het midden der meergemelde vergadering zal begeven, ten einde in hare handen den Ons voorgeschrevenen Eed af te leggen, en van haar als de geheele Natie vertegenwoordigende, de hulde Onzer onderdanen te ontvangen."

1) Zie art. 1 van de Constitutioneele wetten.

Na de vereeniging van de Nederlanden met België werd, op den 22en April 1815, eene commissie benoemd tot herziening der grondwet. 1) Deze bood den 13en Juli den Koning haar ontwerp aan. De Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden vergaderden, overeenkomstig art. 144 der grondwet, in dubbelen getale, en vereenigden zich den 18en Augustus met het ontwerp. Voor de Belgische Provinciën waren notabelen benoemd; deze verwierpen het ontwerp bij meerderheid van stemmen. Toch werd het, met behulp van eenige sofismen, als aangenomen beschouwd, en den 24en Augustus 1815 bekrachtigd. (Zie de publicatie, opgenomen in het Staatsblad 1815 n°. 45).

Maar de vereeniging met België hield, ondanks de aldus tot stand gekomen grondwettelijke regeling, zelve geen stand. De scheiding der beide landen maakte eene herziening noodzakelijk. Daarbij zouden tevens eenige wijzigingen worden aangebracht, die door velen noodig werden geacht. Hoewel de wijzigingen niet zoo onbeduidend zijn als vaak wordt beweerd, voldeden zij toch niet. De wijzigingsvoorstellen werden ingediend den 30en December 1839, 18en Maart en 16en Mei 1840, en, na aanneming door de Staten-Generaal, afgekondigd bij 13 wetten van 13 Juni 1840, Stbl. nis. 27—39. Na, op éene na, door de dubbele en vervolgens door de Eerste Kamer te zijn bekrachtigd, werden zij als wetten afgekondigd den 4en September 1840 (Stsbl. nis. 48—59).

De belangrijkste wijziging heeft, onder den druk der omwenteling in Frankrijk, plaats gehad in 1848; toen toch is in veel ruimer mate dan bij de wijziging in 1840 de verant-

1) Het besluit is opgenomen in „aanteekeningen van het verhandelde over de G.W. van 1815", door mr. C. F. van Maanen, bl. XIV. Hieruit, evenals uit de proclamatie van 16 Maart 1815 (Stbl. n°. 27) en de „wet, houdende verklaring der noodzakelijkheid dat, na de aanvaarding der Koninklijke waardigheid, de grondwet van den staat wordt veranderd en geamplieerd. Gearresteerd bij Besluit van den 23en Maart 1815, n°. 167" (zie Stsbl. n°. 29), blijkt duidelijk dat men niet heeft willen ontwerpen een „herziene grondwet", maar eenvoudig de bestaande grondwet heeft willen herzien. De wijzigingen zijn dan ook voor Noord-Nederland aangenomen door de Staten-Generaal, handelende overeenkomstig de bestaande grondwet.

woordelijkheid der Ministers aan de Staten-Generaal ingevoerd en is aan de Tweede Kamer het recht van amendement gegeven. Daardoor is onze staatsinrichting eenigermate van natuur veranderd. Koning Willem II benoemde den 17en Maart eene Staatscommissie, die den 12en April den Koning een ontwerp van grondwetherziening aanbood. Op den grondslag daarvan zond de Koning den 19en Juni eenige herzieningsvoorstellen in. Daarmede vereenigden zich beide Kamers der S.-G. Bij 12 wetten van 7 September Stsbl. nis. 42—53 werd de noodzakelijkheid tot verandering van de daarin vermelde hoofdstukken verklaard. Goedgekeurd door de dubbele en door de Eerste Kamer, werden zij als wetten afgekondigd den 11en October 1848, Stsbl. nis. 59—70. Den 3en November traden zij in werking.

Art. 198 der grondwet is veranderd bij de herziening afgekondigd den 5en December 1884 (Stsbl. n°. 229). Reeds op dat tijdstip werd een meer algemeene herziening voorbereid, doch men vreesde dat, vóórdat deze tot stand zou zijn gekomen, de Koning, wiens gezondheidstoestand niet gunstig was, kwam te overlijden, in welk geval eene herziening zeer langen tijd zou hebben moeten worden uitgesteld.

Evenbedoelde algemeene herziening is voorbereid door eene Commissie benoemd 11 Mei 1883. Deze bracht haar verslag uit den 25en Juni 1884. Naar aanleiding daarvan diende de Koning op 18 Maart 1885 12 voorstellen van wet in. De moeilijkheden ontstonden voornamelijk over het kiesrecht en de schoolquaestie; maar een zeer belangrijk punt voor de herziening was ook de troonopvolging, omdat over de uitlegging der bestaande bepalingen groot verschil van gevoelen bestond. Op aandrang van de Tweede Kamer zond de Koning, den 1en November 1885, nog een 13e wetsvoorstel in, ter herziening van het 10e hoofdstuk der Grondwet betreffende het onderwijs. Dit voorstel, vóór alle andere in behandeling gebracht, werd den 9en April 1886 verworpen. Dientengevolge werd de Tweede Kamer den 11en Mei ontbonden.

De 12 vroeger ingediende wetsontwerpen werden, eenigszins gewijzigd, op nieuw ingediend. Op initiatief van Dr. Schaepman werd ook een voorstel ingediend tot herziening van Hoofdstuk X. Dit voorstel werd, evenals elf van de

regeeringsvoorstellen, door de Tweede Kamer aangenomen; de Regeering nam een der door haar ingediende voorstellen, nl. dat tot herziening van Hoofdstuk VI (godsdienst) terug. De Eerste Kamer echter vereenigde zich alleen met de Regeeringsvoorstellen, niet met dat betreffende de herziening van Hoofdstuk X. De aldus aangenomen wetsvoorstellen, waarbij de noodzakelijkheid der herziening werd uitgesproken, werden geplubliceerd 10 Augustus 1887, Stsbl. nis. 144—154. Na ontbinding der S. G. werden de voorstellen door de nieuwe Kamers aangenomen, waarna ze zijn afgekondigd in de Staatsbladen van 6 November nis. 183—193. Verbindend werden zij den 30en November van dat jaar. 1)



1) Voor de grondwetsherziening-1917 zie het Aanhangsel.

EERSTE DEEL.

De Overheid.

Het koningschap.

Onze regeeringsvorm is monarchaal. Dit is niet uitsluitend te danken aan de koene daad van Willem I die, bij proclamatie van 21 November en daarna bij besluit van 6 December 1813, de souvereiniteit dezer landen aanvaardde. Wel deed hij zulks als Oranje, wel verklaarde de Prins in laatstgemeld besluit, dat toen hij op den 2en December in Amsterdam de souvereiniteit over de Vereenigde Nederlanden, ingevolge de algemeene uitgedrukte begeerte des volks aanvaardde, die gebeurtenis Hem en Zijne Kinderen en Nakomelingen nauwer dan ooit aan het lot dezer Gewesten verbond; weshalve het niet twijfelachtig is dat in 1813 niet Willem I persoonlijk, maar het Huis van Oranje bedoeld werd. Maar bij uitsterving van dat Huis zou het volk zich een anderen regeeringsvorm hebben kunnen kiezen. Doordat niet slechts de erfopvolging geregeld, maar ook de troonopvolging ingevoerd is, is ten onzent de monarchale regeeringsvorm onafhankelijk geworden van de voortduring van een bepaald vorstenhuis. Dit is te danken aan de grondwettelijke bepalingen, reeds geschreven in de grondwet van 1814 en sinds daarin gebleven, volgens welke, indien er geen erfopvolger meer is, de regeerende vorst verplicht is een opvolger aan de Staten-Generaal voor te dragen, of, zoo dit niet geschied is, de Staten-Generaal eenen opvolger benoemen moeten. Het is dus de grondwet die ons

land voor goed tot eene monarchie heeft gemaakt. Doch, gelijk reeds in de Inleiding betoogd werd, het Huis van Oranje zelf ontleent zijn recht niet aan de grondwet. Volkomen correct zegt dan ook art. 1 der grondwet van 1814 „de Souvereiniteit der Vereenigde Nederlanden *is* en *blijft* opgedragen aan Zijne Koninklijke Hoogheid Willem Frederik van Oranje Nassau, om door Hem en Zijne wettige nakomelingen te worden bezeten erfelijk, overeenkomstig de na te melden bepalingen," welk artikel in 1815 geene wezenlijke verandering heeft ondergaan.

Wij hebben een erfelijk koningschap. De erfelijkheid behoort echter niet tot het wezen van het koningschap, vermits oorspronkelijk zij daar niet aan verbonden is geweest, en in sommige monarchieën langen tijd de vrijheid om een opvolger al of niet uit leden van de regeerende familie te kiezen gebleven is. In Duitschland bestond vele eeuwen lang eene Wahlmonarchie. Een koning kan al of niet door of namens het volk worden gekozen, maar altijd wordt hij gekozen voor zijn geheelen levensduur. Iemand die slechts voor een bepaalden tijd tot opperhoofd wordt gekozen is geen monarch.

Een gekozen monarch ontleent zijne bevoegdheid nimmer aan hem die kiest, maar aan de staatsregeling waarbij de verplichting om te kiezen is opgedragen; hij die kiest oefent geenerlei regeermacht uit, en kan die dus evenmin overdragen, als de partij die een scheidsman, of een familieraad die een voogd kiest, verplichtingen of bevoegdheden opdraagt. De verplichtingen van den scheidsman en van den voogd bestaan geheel onafhankelijk van den wil en de inzichten van hem die de keuze deed. Hetzelfde geldt ten aanzien van een gekozen monarch. Zeer duidelijk treedt dit in 't licht bij de keuze van den duitschen Keizer door de voormalige Keurvorsten. Deze kozen wel, maar waren zoowel vóór als na de keuze onderworpen aan het keizerlijk gezag, terwijl de Keizer in geen enkel opzicht aan hun gezag was onderworpen.

Al behoort de erfelijkheid niet tot het wezen van het koningschap, toch is zij overal in zwang gekomen, om de eenvoudige reden dat, bij het ontbreken ervan, de doelmatigheid van een instelling als het koningschap zoo goed als geheel vervalt. Gelijk vroeger reeds werd opgemerkt, bestaat een van de goede zijden van dezen regeeringsvorm juist hierin,

dat zij die tot den troon geroepen worden van kindsbeen af daarvoor worden opgeleid. Daarbij komt ook dit, dat de leden der vorstelijke families krachtens hun geboorte in alle staten den hoogsten rang bekleeden, en zoo een afzonderlijken stand vormen. Daardoor vervalt de verleiding om zich door kuiperijen staande te houden, aan zijn kinderen de opvolging te verzekeren, of door het begeven van posten eigen familie in grooter aanzien te brengen. Het is niet de wil van menschen of van partijen die den opvolger aanwijst, maar de wet in verband met een van menschelijk goedvinden grootendeels onafhankelijk feit. Niets kan een staat grooter vastheid en samenhang verschaffen dan de erfopvolging. Wel staat daar dit nadeel tegenover, dat de aldus aangewezen persoon minder geschikt zijn of tot een ander volk behooren kan; maar deze beide bezwaren zijn niet overwegend. Vooreerst toch geeft ook de keuze geen zekerheid van geschiktheid. Ten anderen kan de constitutie zelve voor een goed deel het mogelijke nadeel verhelpen, door de uitoefening van het gezag aan de medewerking van anderen, — ministers of colleges — te verbinden. En wat het optreden van een vreemdeling aangaat, niet uit het oog moet worden verloren dat deze, zoodra hij den troon beklommen heeft, onmiddellijk het grootste persoonlijk belang heeft bij den goeden gang der zaken. Het belang van zijn Huis en dat van het land waarover hij regeert vallen na de troonsbestijging onmiddellijk samen.

Troonopvolging.

De troonopvolging wordt geregeld in de artikelen 10—23.

De erfopvolging, (niet de troonopvolging) [1]) knoopt zich aan aan het jaar 1747. Reeds in 1674 was aan Willem III de Stadhouderlijke waardigheid erflijk in de manlijke lijn opgedragen, maar Willem III stierf kinderloos. In 1747 werden door de verschillende souvereine provinciën de waardigheden, door den titel Stadhouder aangeduid, erfelijk opgedragen zoowel in de vrouwelijke als in de manlijke lijnen; op welke

1) Zie boven, bl. 62.

wijze dit te verstaan zij is hier van geen belang. Die opdracht van eene erfelijke waardigheid berustte niet op eenig afgetrokken stelsel of beginsel, maar eenvoudig op het feit, dat het volk in zijn breedere kringen het gezag van Oranje hooger stelde dan dat van de staten of van de regenten, en dat zij die destijds het heft in handen hadden het raadzaam achtten met dien volkswensch rekening te houden. De regenten, hoewel steeds zich voordoende als groote liefhebbers van de vrijheid, hadden het volk zooveel mogelijk van alle vrijheid beroofd, en voor de „vrijheden des volks" weinig waarborgen geschonken; „de vrijheid heeft", zooals van Hogendorp het bescheidenlijk uitdrukt [1]) „in sommige stukken geleden door de republikeinsche regeering." Een „erfelijke" en toch niet souvereine waardigheid, steunende op eene van den Souverein afkomstige acte, is met de souvereiniteit van een ander kwalijk te rijmen; zij is in eene staatsregeling iets wanstaltigs; een erfstadhouder en souvereine staten zijn twee masten op één schip; maar onze voorvaderen hebben dat niet willen gelooven, voordat de Republiek zelve onder dat stelsel te gronde was gegaan. Ondanks het erfelijk Stadhouderschap zijn de Staten souverein gebleven tot 1796 toe.

Maar in 1813 had onze natie genoeg èn van de provinciale souvereiniteit èn van een Erfstadhouderschap; ook de „volkssouvereiniteit" was ten grave gedaald. Blijkens de aanteekeningen van van Hogendorp van het verhandelde door de commissie in 1813 benoemd tot het vervaardigen van een ontwerp van constitutie, [2]) wilde van Hogendorp zelf terugkeeren tot de Statenregeering, zooals zij was vóór 1572: „wij moeten de oude constitutie verbeteren, niet omver werpen; — de leer der theoriën heeft ons ongelukkig gemaakt; wij moeten tot de ondervinding terugkeeren; deze heeft ons geleerd dat wij met die Statenregering gelukkig waren; — ja, ik beken het, deze moet werkelijk gemodificeerd en teruggebragt worden, zooals zij was vóór 1572, maar de Staten

1) Mr. C. F. van Maanen; Aanteekeningen van het verhandelde op de Grondwet van 1814, bl. XXV.

2) T. z. p. blz. 2.

zelve moeten in die vermindering van gezag en verandering in hunne samenstelling consenteren; zoo kan alles met beleefdheid en vriendelijkheid gevonden worden." Doch van Maanen antwoordde: „dat zullen de Staten nooit doen; — alle collegiën zijn jaloers van hun gezag te behouden; — het is physisch onmogelijk die oude Staten weder bijeen te roepen." Ware het, trouwens onuitvoerbaar, advies van eerstgenoemde gevolgd, een advies, gelijk wij gezien hebben, waarmee ook Willem I instemde, dan zouden wij inderdaad aan het vroegere dualisme niet ontkomen zijn, omdat de staatsregeling zou gebouwd zijn geworden op een verdrag tusschen twee in rang gelijkstaande machten, de souvereine staten eenerzijds en een Erfstadhouder, regeerder suo jure, anderzijds. Het oude Statencollegie is echter nimmer opgeroepen, en de souverein heeft eigenmachtig de grondwet afgekondigd, nadat de inhoud was vastgesteld in overleg met de aanzienlijksten des volks. Zoo is dan nu de erfelijke monarchie de wettige regeeringsvorm voor ons land geworden.

In 1813 is de erfelijke monarchie ingevoerd. De Hooge Overheid zou berusten bij Oranje en als dit Huis wegviel bij een ander Huis, mits alles, ook derhalve de wijze van troonopvolging, in de grondwet werd vastgesteld en omschreven.

Dat de erfopvolging een publiekrechtelijk karakter heeft en dit recht op de kroon niet is een burgerlijk recht aan eene bepaalde familie toebehoorende, wordt, gelijk prof. Buys terecht opmerkt, [1]) door de regeling der troonopvolging in de grondwet buiten quaestie gesteld. Maar dat dit publiekrechtelijk karakter zou kunnen worden betwijfeld, waar, zooals in Pruissen, de constitutie „den königlichen Hausgesetzen gemäss" de Kroon erfelijk verklaarde, is zeer de vraag. Ten allen tijde is dat publiekrechtelijk karakter erkend; ook toen nog niemand anders dan de Vorst zelf de erfopvolging regelde, vermits hij dit dan toch altijd ook deed als hoofd van den staat, dus in publiekrechtelijke hoedanigheid. Dat de persoonlijke wil van den vorst invloed uitoefent op de troonopvolging geeft deze daarom nog geen privaatrechtelijk karakter. Zelfs in ons eigen land hangt de troonopvolging

1) Grondwet Dl. I, bl. 106.

voor een deel af van den persoonlijken wil des Konings, niet alleen omdat zonder 's Konings initiatief geene wijziging gemaakt kan worden in de bestaande regeling, maar ook omdat hij, door zijne toestemming tot een huwelijk te weigeren, vaak feitelijk in staat is de opvolging van den eenen op den anderen tak over te brengen. (art. 18[1e] lid).

De opvolging, in 1814 geregeld, sluit zich aan bij de regeling van de opvolging in het stadhouderlijk ambt in 1747 [1]), maar wijkt toch belangrijk daarvan af. [2]) Men heeft de „verwachtingen" die op de regeling van 1747 berustten niet willen teleurstellen; een kleinzoon van Willem IV zou daartoe niet lichtelijk hebben medegewerkt; maar het behoeft geen betoog dat rechtens die medewerking niet noodig ware geweest. Geen lid van het Huis van Oranje kan buiten de grondwet om een zelfstandig recht op de kroon doen gelden.

De beginselen, kortelijks in de grondwet van 1814 aangegeven, werden na de vereeniging met België in de gewijzigde grondwet van 1815 nader uitgewerkt. In plaats van „de Souvereiniteit der vereenigde Nederlanden", gelijk de aanhef luidde van het 1e artikel der Grondwet van 1814, werd nu gelezen, in art. 12, „de Kroon der Nederlanden," want sinds den 16en Maart 1815 droeg de Prins van Oranje, met toestemming van de mogendheden, den titel van Koning, [3]) en was dus de Kroon het teeken geworden der Souvereine waardigheid, weshalve ook de titel van „Koninklijke Hoogheid" veranderd werd in dien van „Zijne Majesteit." Eene nieuwe opdracht had niet plaats: „de Kroon der Nederlanden *is* en *blijft* opgedragen", maar het grondgebied waarover de Vorst voortaan regeeren zou werd uitgebreid. Dit werd niet uitgebreid krachtens de grondwet van 1815, want een grondwet kan geen grenzen vaststellen; dit kan alleén bij tractaat geschieden. De grondwet deed niets anders en kon niets anders doen dan het feit erkennen en goedkeuren, dat ook de

1) Zie Wagenaar, Vaderl. Gesch., Dl. XX, bl. 147 en volgg. R. Fruin. Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek, uitgegeven door Dr. H. T. Colenbrander, Nijhoff 1901, bl. 317.

2) Zie hierover het belangrijk werk van Mr. A. J. W. Farncombe Sanders, de Troonopvolging. Utrecht, I. L. Beyers 1884.

3) Zie proclamatie van den 16 Maart 1815, n° 1, Stsbl. n° 27.

Belgische landen werden gebracht onder de souvereiniteit van Oranje en voortaan als één geheel met Noord-Nederland zouden worden bestuurd.

In 1848 werd in de troonopvolging geen wijziging gebracht. Men heeft er vaak aanmerking op gemaakt, dat in art. 11 van de in 1848 gewijzigde Grondwet staat, „de Kroon is en blijft opgedragen aan Z. M. Willem Frederik;" immers was deze in 1848 reeds lang overleden. Die aanmerking hangt samen met de verkeerde voorstelling, dat ons volk in 1848 eene nieuwe grondwet gekregen heeft. Niets is minder waar. De grondwet van 1814 leeft nog steeds, schoon in veelmaals, ook in 1848, gewijzigden vorm voort. Bovendien dateert het erfelijk Koningschap, zij het ook onder een anderen titel, van vóór de invoering der grondwet van 1814.

In 1887 is de titel betreffende de troonopvolging geheel omgewerkt. Naar het vrij algemeene oordeel is toen de erfopvolging zelve eenigzins anders geregeld, zoodat enkele zijtakken die vroeger den voorrang hadden nu bij andere zijn achtergesteld.

Twee vragen doen zich hierbij voor: Was dit geoorloofd, en was dit verstandig?

Was het geoorloofd? Men heeft het betwist op grond van art. 65 der Weener Congresacte (9 Juni 1815) „Les anciennes Provinces-Unies des Pays-Bas et les ci-devant provinces Belgiques — formeront — sous la souveraineté de S. A. R. le Prince d'Orange-Nassau, Prince Souverain des Provinces-Unies, le Royaume des Pays-Bas héréditaire dans l'ordre de succession déjà établi par l'acte de Constitution des dites Provinces-Unies. Le titre et les prérogatives de la dignité Royale sont reconnus par toutes les Puissances dans la Maison d'Orange-Nassau". Voorts wordt in art. 73 verwezen naar „la constitution déjà établie en Hollande et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances." Men wil daaruit afleiden dat wij geen verandering mogen brengen in onze troonopvolging, vermits onze grondwetten, ja ons volksbestaan berusten op het goedvinden der mogendheden. Deze redeneering echter is niet steekhoudend. „Over het onafhankelijk en afzonderlijk volksbestaan van Holland (hernomen, niet terugontvangen) had geene vereeniging van mogendheden, met of zonder Souvereinen Vorst te beschikken", zegt Mr. Groen van Prinsterer terecht. 1) Het Vredes-Tractaat, den 30en Mei 1814 gesloten, erkende onze zelfstandigheid, doch schonk ze ons niet. De Weener Congresacte heeft Nederland en België vereenigd tot een „royaume héréditaire dans l'ordre de succession déjà établi." Er had dus in werkelijkheid eene uitbreiding der grenzen plaats, maar daarbij werd hetgeen reeds bestond erkend, nl. een zelfstandig rijk dat in 1814 over zijn eigen regeeringsvorm geheel vrijmachtig beschikt had. De toevoeging van de Belgische provincies kon in dat vaststaande feit geene verandering brengen. Zelfs al had niet in 1839, door onze toetreding tot het Londensch tractaat, die vereeniging met België weer opgehouden, zou toch het vereenigd Nederland en België vrijelijk over zijn regeeringsvorm hebben kunnen beschikken; het koninkrijk heeft geen suzereiniteit der Groote Mogendheden aanvaard. Ten overvloede zij nog opgemerkt, dat evengemeld art. 65 der Congresacte verwijst naar „l'ordre déjà établi par la constitution." Nu bevat die constitutie o. a. deze bepaling: „wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in de erfopvolging mogten noodzakelijk maken, is de Souvereine Vorst bevoegd daaromtrent eene wet aan de Staten-Generaal voor te dragen." 2) De constitutie waarnaar verwezen wordt huldigt derhalve zelve de volstrekte vrijheid van Nederland op dit punt; dus wordt ook krachtens die verwijzing de volkomen vrijheid van het vereenigd België en Nederland gehuldigd. A fortiori blijft het oorspronkelijke Rijk — dat van 1813 en niet van 1815 dateert — bevoegd naar welgevallen zijn regeeringsvorm te bepalen; vreemde mogendheden hebben geen recht zich daarin te mengen. Toen dan ook in 1815, en naar veler oordeel ook in 1887, afgeweken is van de vroegere regeling, is daartegen nimmer door eenige vreemde Mogendheid verzet aangeteekend. 3)

---

1) Handboek der geschiedenis van het vaderland. § 1008.

2) Art. 8. Grondwet 1814.

3) De *Nederlandsche Stemmen*, 15 Nov. 1905, is het met deze redeneering niet eens, omdat dan de woorden „l'ordre de succession déjà établi" van geen beteekenis zouden zijn. Zij schijnen inderdaad zonder bepaalde bedoeling in het artikel geschreven te zijn. Art. VI van het Vredestractaat te Parijs gesloten den 30 Mei 1814 luidt: „la Hollande

De tweede vraag is: was het verstandig? Indien iets vaststaat, dan is het wel het verschil van gevoelen over de beteekenis van de bepalingen der grondwet van 1815. De zeer interessante pennestrijd, waartoe vooral tijdens de jongste grondwetherziening die artikelen aanleiding hebben gegeven, bewijst dit. Is er nu rampzaliger strijd over eenig grondwetartikel denkbaar, dan die over de beteekenis van een artikel betreffende de regeling van de troonopvolging? Zoodra, met schijn van recht, twee pretendenten zich op dezelfde bepaling kunnen beroepen, staat burgeroorlog voor de deur,

---

placée sous la souveraineté de la Maison d'Oranje, recevra un accroissement de territoire. Le titre et l'exercice de la souveraineté n'y pourront, dans aucun cas, appartenir à aucun prince portant ou appelé à porter une couronne étrangère." Hier dus geenerlei beperking. Art. 65 der Congresacte luidt: „Les anciennes Provinces-unies des Pays-Bas et les ci-devant provinces Belgiques, les unes et les autres dans les limites fixées par l'article suivant, formeront, conjointement avec les Pays et territoires designés dans le même article, sous la Souveraineté de S. A. Royale le Prince d'Oranje-Nassau, Prince Souverain des Provinces-Unies, le Royaume des Pays-Bas, héréditaire dans l'ordre de succession déjà établi par l'acte de constitution des dites Provinces-Unies. Le titre et les prérogatives de la dignité Royale sont reconnus par toutes les Puissances dans la Maison d'Oranje-Nassau." Misschien was de bedoeling te doen uitkomen, dat hier een nadere regeling onnoodig was, die wel noodig was geweest voor „les Princes Souverains et les Villes libres de l'Allemagne," qui „établissent entre eux une confédération perpétuelle qui portera le nom de la Confédération Germanique", welke conféderatie dan nader uitgewerkt wordt in de artikelen 53—64, al volgt daar natuurlijk niet uit, dat voortaan die confederatie slechts kon gewijzigd worden met goedvinden der mogendheden die dat tractaat sloten. — Vóór het sluiten van dit tractaat had Z. K. H. de souvereiniteit over België aanvaard (21 Juli 1814). In art. I leest men: „Cette réunion devra être intime et complète de façon que les deux Pays ne forment qu'un seul et même Etat, régi par la Constitution déjà établie en Hollande, et qui sera modifieé d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances." Ook hier een eenvondige *verwijzing* naar den *bestaanden* toestand. Terecht merkt Mr. van der Mey in Nederl. Stemmen 28 Dec. 1905 op dat de constitutie zelve waarnaar art. 65 verwijst wijziging in de erfopvolging toelaat, en de vraag of er bijzondere omstandigheden zijn die dit noodzakelijk maken ter beantwoording laat aan den Souvereinen Vorst (Koning).

omdat er geene macht is aangewezen die in dezen wettig kan beslissen, terwijl beide pretendenten zedelijk verplicht zijn datgene wat zij voor recht houden te handhaven. Want van het oogenblik af dat iemand tot den troon geroepen is verkrijgt zijn recht op den troon tevens de natuur van een ambt, dat hij verplicht is te doen eerbiedigen.

Beide zoo even gestelde vragen schijnen dus bevestigend te moeten worden beantwoord.

De troonregeling zelve.

Op welke wijze is de erfopvolging geregeld?

De desbetreffende artikelen luiden als volgt:

art. 10. *De Kroon der Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Majesteit* WILLEM FREDERIK, *Prins van Oranje-Nassau, om door Hem en Zijne wettige nakomelingen te worden bezeten erfelijk, overeenkomstig de navolgende bepalingen.* art. 10–15, 22.

art. 11. *De Kroon gaat bij erfopvolging over op Zijne zonen en verdere mannelijke, uit mannen gekomen nakomelingen bij recht van eerstgeboorte, met dien verstande, dat bij vóóroverlijden van een rechthebbende diens zonen of verdere mannelijke uit mannen gekomen nakomelingen op gelijke wijze in Zijne plaats treden en de Kroon nooit in eene jongere lijn of een jongeren tak overgaat, zoolang er in de oudere lijn of den ouderen tak zoodanige nakomeling wordt gevonden.*

art. 12. *Bij ontstentenis van opvolgers in het voorgaande artikel aangewezen, gaat de Kroon over op de in leven zijnde dochters van den laatstoverleden Koning, bij recht van eerstgeboorte.*

art. 13. *Bij ontstentenis ook van de dochters, in het voorgaand artikel bedoeld, gaat de Kroon over op de dochters van de nedergaande mannelijke lijnen uit den laatstoverleden Koning en, bij gebreke ook van deze en van hare nakomelingen, gaat de Kroon over in de nedergaande vrouwelijke lijnen.*

In deze gevallen heeft steeds de oudere lijn vóór de jongere, de mannelijke tak vóór den vrouwelijken, de oudere vóór den jongeren en hebben in iederen tak mannen vóór vrouwen en ouderen vóór jongeren den voorrang.

art. 14. *Bij ontstentenis van een opvolger, krachtens een der drie voorgaande artikelen tot de Kroon gerechtigd, gaat*

deze over op de Prinses, door geboorte tot het Huis van Oranje-Nassau behoorende, die den laatstoverleden Koning, in de lijn der afstamming van wijlen Koning Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau, het naast bestaat.

Bij gelijken graad van verwantschap heeft de eerstgeborene den voorrang.

Is de bedoelde bloedverwante des Konings vóór Hem overleden, dan treden hare nakomelingen in hare plaats, des dat de mannelijke lijn vóór de vrouwelijke en de oudere vóór de jongere en in iedere lijn de mannelijke tak vóór den vrouwelijken, de oudere vóór den jongeren en in iederen tak mannen vóór vrouwen en ouderen vóór jongeren gaan.

art. 15. Bij ontstentenis van een opvolger, krachtens een der vier voorgaande artikelen tot de Kroon gerechtigd, gaat deze over op de wettige mannelijke uit mannen gekomen nakomelingen van wijlen Prinses Carolina van Oranje, zuster van wijlen Prins Willem den Vijfde en gemalin van wijlen den Prins van Nassau-Weilburg, op gelijke wijze als in art. 11 ten opzichte van de nakomelingen van wijlen Koning Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau, is bepaald.

art. 22. Al de bepalingen omtrent de erfopvolging worden op de nakomelingen van den eersten Koning, op wien krachtens een der twee voorgaande artikelen de Kroon overgaat, toepasselijk, in dier voege, dat het nieuwe Stamhuis ten opzichte van die opvolging van Hem zijnen oorsprong neemt op gelijke wijze en met dezelfde gevolgen als het Huis van Oranje-Nassau dit volgens art. 10 doet uit wijlen Koning Willem Frederik, Prins van Oranje-Nassau.

Ditzelfde geldt in het geval van art. 15 ten opzichte van de aldaar bedoelde nakomelingen van Prinses Carolina van Oranje.

Het geldt evenzeer ten aanzien van de nakomelingen der vrouw, die bij opvolging tot de Kroon is geroepen, met dien verstande dat de Kroon eerst bij geheele ontstentenis van die nakomelingen in de volgende lijn van het stamhuis, waartoe die vrouw door geboorte behoorde, overgaat.

Bij deze artikelen komt drieërlei ter sprake: **A** de troonopvolging; **B** de wijziging in de troonopvolging; **C** de koningskeuze.

A *De troonopvolging.* 1) Zij neemt een aanvang bij Koning Willem I; niet, zooals prof. Buys meent, bij den Stadhouder Willem IV. Indien de mannelijke stam (mâle par mâle) is uitgestorven, en de laatstoverleden koning ook geen dochters nalaat, gaat de kroon over op de prinses die den laatstgestorven koning het naast staat in de lijn van afstamming, niet van Willem IV, maar van Willem I (art. 14).

Eerst derhalve opvolging in de manlijke lijnen, te beginnen met Willem I; met „repraesentatie"; doch alleen „mâle par mâle" (art. 11).

Zijn er geen manlijke afstammelingen meer van dien vorst, dan volgen de in leven zijnde dochters op, bij recht van eerstgeboorte (art. 12).

Ontbreken die, dan volgen de dochters van de nedergaande manlijke lijnen uit den laatstoverleden koning en hare nakomelingen; ontbreken ook deze, dan komen de afstammelingen der dochters, de nedergaande vrouwelijke lijnen (art. 13 1ste lid).

Ontbreken èn de mannelijke afstammelingen van Willem I, èn geheel de nakomelingschap van laatstgenoemden koning, dan komt de prinses die, te rekenen van koning Willem I af, den overleden koning het naast staat, mits zij behoort tot het Huis van Oranje-Nassau. Ook daarbij heeft repraesentatie plaats (art. 14).

Is geheel de nakomelingschap van Willem I uitgestorven, dan zou men terug moeten gaan tot de zuster van dien Koning, dochter van Willem V (art. 21, GW. 1848). Daar die zuster echter zonder nakomelingen is overleden, wordt van deze opvolging in de laatst gewijzigde grondwet geen melding meer gemaakt. Wel van de nakomelingschap van de zuster van Willem V, dochter van Willem IV, gehuwd geweest met den Prins van Nassau-Weilburg. Ook op deze gaat de kroon over; evenwel niet bij vererving, vermits het Koninklijk Huis eerst aanvangt bij Koning Willem I (art. 15). Deze troonovergang vindt haar grond in onze geschiedenis, doch volgt niet uit de in onze grondwet aangenomen beginselen van erfrecht; dientengevolge gaat deze opvolging

---

1) Zie de twee Bijlagen aan het slot van dit werk.

dan ook niet verder dan in 1747 was bepaald; nl. tot de wettige mannelijke uit mannen gekomen nakomelingen van deze prinses.

Bij dit alles is wel in het oog te houden, dat, zoodra een aldus bij de wet aangewezen persoon als koning optreedt, deze de plaats inneemt van den eersten Koning Willem I, en dat dus ten aanzien van hem en van zijne bloedverwanten alles geldt, wat nu ten aanzien van evengenoemden Koning is bepaald (art. 22).

B *Wijziging van de troonopvolging.* Deze is toegelaten bij art. 19, luidende:

artt. 19, 196. *Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in of eenige voorziening omtrent de orde van erfopvolging raadzaam maken, is de Koning bevoegd daaromtrent een voorstel te doen.*

De Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen, beraadslagen en besluiten daarover in vereenigde vergadering.

Hiermee staat in verband art. 196, luidende:

Gedurende een Regentschap kan in de troonopvolging geene verandering worden gebracht.

Reeds in art. 8 G.W. 1814 vindt men, in gewijzigden vorm, hetzelfde. In dat artikel was sprake van erfopvolging; daarmede schijnt echter hetzelfde te worden bedoeld als met troonopvolging. Minister Heemskerk heeft de geschiedenis van dat artikel uiteengezet bij gelegenheid van de herziening van art. 198 der grondwet 1848. 1) In 1848 was voorgesteld dat de wijziging alleen zou mogen geschieden bij gewone grondwetherziening. Maar dan werd het artikel volmaakt overbodig. Daarom voegde men er aan toe dat het initiatief van die grondwetherziening moest uitgaan van de Kroon. Zoo kwam de redactie van art. 23 G.W. 1848 in de wereld. Doch op die wijze werd, tegen de eigenlijke bedoeling, eventueele wijziging in de opvolging niet vergemakkelijkt,

1) Zie Handelingen 1884/5 1e Zitting bl. 101.

maar bemoeilijkt. Thans is bepaald dat de wijziging op dezelfde wijze zal plaats hebben als de benoeming van een opvolger in geval een bevoegde ontbreekt, in welk geval voorzien wordt bij art. 20. Zulk eene wijziging mag echter alleen „de orde van erfopvolging" betreffen, en dus geen verandering brengen in de algemeene regelen van erfopvolging. Zij is niets anders dan de dispensatie van een grondwettig voorschrift voor één bepaald geval. Zij geeft de gelegenheid om een volgens de grondwet geroepen persoon voorbij te gaan. Het initiatief daartoe moet echter altijd uitgaan van de kroon.

Zulk eene wijziging kan evenwel niet plaats hebben gedurende een regentschap. Dit bepaalt art. 196 der grondwet. Vroeger was elke grondwetwijziging gedurende een regentschap uitgesloten, maar men heeft, gelijk boven reeds gezegd is, art. 198 G.W. 1848 gewijzigd bij de wet van den 5en December 1884 (Stsbl. n°. 228). Zeer ernstig had Mr. Groen van Prinsterer reeds in 1850 bij de behandeling van de wetten op het regentschap en op de voogdij die tijdelijke onveranderlijkheid der grondwet bestreden. Hij toonde het groote gevaar aan dat ontstaan kan als de grondwet niet in overeenstemming kan worden gebracht met de tijdsbehoeften. Men liet hem echter alleen staan, en slechts met eene meerderheid van twee stemmen verleende de Vereenigde zitting hem verlof de quaestie althans te bespreken. Niemand antwoordde! 1) Datgene, wat die staatsman reeds in 1850 voorzag en waaraan niemand toen eenig gewicht hechtte, werd door onze Regeering eerst ingezien in 1884, en drong haar destijds tot eene met buitengewonen spoed voltrokken grondwetherziening.

C *Koningskeuze.* Deze wordt geregeld bij de artikelen 20 en 21, luidende als volgt:

art. 20. Wanneer geen bevoegde opvolger naar de Grondwet bestaat, wordt deze benoemd bij eene wet, waarvan het ontwerp door den Koning wordt voorgedragen. artt. 20, 21.

1) Mr. Groen van Prinsterer. Adviezen in de Tweede Kamer der S.G. 1856; bl. 58 en vlgg.

De Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen, beraadslagen en besluiten daarover in vereenigde vergadering.

art. 21. *Wanneer bij overlijden des Konings geen bevoegde opvolger naar de Grondwet bestaat, geschiedt de benoeming rechtstreeks door de Staten-Generaal in vereenigde vergadering. Zij worden daartoe in dubbelen getale binnen eene maand na het overlijden bijeengeroepen.*

Door deze bepalingen, reeds vastgesteld in 1814, is, gelijk boven alreede werd opgemerkt, de monarchale regeeringsvorm ten onzent voor goed gevestigd. Immers kan, tenzij men de grondwet schendt, nimmer bij ons de republikeinsche regeeringsvorm worden ingevoerd zonder persoonlijke medewerking van den regeerenden vorst, en die zal wel nimmer te verkrijgen zijn.

In het geval van art. 20 wordt op geheel andere wijze voorzien dan in dat van art. 21. In het laatste geval toch treden de Staten-Generaal als kiescollege op; in het eerste wordt van hen slechts de goedkeuring van een voorstel des konings gevraagd. Zij kunnen den Koning geen anderen persoon opdringen dan hij zelf wil; maar door verwerping van het wetsvoorstel kunnen zij den toestand in art. 21 bedoeld doen ontstaan.

Zoowel in het geval van art. 20 als in dat van art. 21 is verdubbeling van de beide Kamers noodig, en vormen de aldus verdubbelde kamer één college. De wijze van oproeping is bepaald bij art. 83.

Vroeger had zulk eene oproeping in dubbelen getale ook plaats in het geval bedoeld bij art. 40, en nog vroeger tevens in geval van Grondwetherziening. Een en ander is nu vervallen.

Gevallen van afstand en zwangerschap.

artt. 16, 17. *art.* 16. *Afstand van de Kroon heeft ten opzichte van de opvolging hetzelfde gevolg als overlijden.*

art. 17. *Het kind, waarvan eene vrouw zwanger is op het oogenblik van het overlijden des Konings, wordt ten opzichte van het recht op de Kroon als reeds geboren aangemerkt. Dood ter wereld komende wordt het geacht nooit te hebben bestaan.*

Hier hebben wij te doen met rechtsficties: de levende wordt als overleden, de ongeborene als geboren aangemerkt. In het algemeen zijn ficties gevaarlijk. Allerminst kunnen er staatsrechtelijke theorieën op gebouwd worden of komen zij in wetenschappelijke betoogen te pas. Maar in de artikelen 16 en 17 zijn zij op hare plaats. Daar worden *door den wil des wetgevers* de rechtsgevolgen van zeker feit verbonden aan een ander feit, waaruit, zonder den uitdrukkelijken wil des wetgevers, die rechtsgevolgen niet voortvloeien. Terecht is dan ook bij de jongste grondwetherziening de bestaande leemte aangevuld; anders toch zouden de nu vastgestelde regelen niet hebben mogen gelden.

Juist omdat zulke ficties enkel op den wil des wetgevers steunen, zijn zij van stricte uitlegging. Daarom schijnt het antwoord door de Regeering in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer gegeven, dat afstand van de Kroon de kinderen, nà 300 dagen uit hem die afstand deed geboren, niet van eventueel erfrecht, op hunnen tijd en plaats, zal berooven, en dat zoodanig kind bij overlijden van een volgenden koning diens naaste agnatus kan zijn, niet juist. Afstand van de Kroon heeft ten opzichte van de opvolging hetzelfde gevolg als overlijden. Overleden koningen kunnen geen kinderen voortbrengen; ten opzichte van de opvolging moeten dus die meer dan 300 dagen na den troonafstand geboren kinderen voor niet-geboren worden gehouden. In de Tweede Kamer is de aandacht op de quaestie gevestigd, maar de redactie die de vraag in anderen dan in den hier bovengestelden zin beslist zou hebben verworpen. [1]) Op zich zelf moge dit minder beteekenen, omdat de eigenlijke reden van verwerping niet vaststaat; doch in elk geval bevestigt die verwerping de meening der Regeering zeker niet.

art. 18. *Van de erfopvolging, zoowel voor zich zelve als voor hunne nakomelingen, zijn uitgesloten alle kinderen,* art. 18.

---

1) Handel Tweede Kamer 1887/8, bl. 1038.

geboren uit een huwelijk aangegaan door een Koning of eene Koningin buiten gemeen overleg met de Staten-Generaal, of door een Prins of Prinses van het regeerend stamhuis buiten de bij de wet verleende toestemming.

Zoodanig huwelijk aangaande, doet eene Koningin afstand van, en verliest eene Prinses haar recht op de Kroon.

Wanneer de Kroon, hetzij door erfopvolging, hetzij ingevolge artt. 15, 19, 20 *of* 21 *in een ander stamhuis is overgegaan, gelden deze bepalingen alleen voor de huwelijken, na het tijdstip van dien overgang gesloten.*

Door deze bepaling is een gewichtige wijziging gebracht in het vroegere artikel 12 in verband met art. 29 G.W. 1848, zijn althans een massa quaesties waartoe de redactie van artikel 12 aanleiding gaf afgesneden. De afstammelingen van Prinsessen behoeven geene toestemming bij de wet vóórdat zij tot het regeerend stamhuis behooren. Ook staat het vast dat niet-toestemming alleen gevolgen heeft ten opzichte van de troonopvolging, niet ten aanzien van de burgerlijke rechten. De vroegere redactie gaf aanleiding tot allerlei twijfel.

De toestemming moet vóórafgaan; ratihabitie geldt niet.

Door sommigen wordt bijzonder groote waarde gehecht aan de bepaling, dat alleen kinderen uit een bij de wet goedgekeurd huwelijk mogen opvolgen. Voor het regeerende stamhuis moge de bepaling haar nut hebben, hoewel in ons hedendaagsch staatsrecht de onderlinge verwantschap der vorsten niet meer dezelfde beteekenis heeft als vroeger. Maar welk nut heeft de toestemming voor huwelijken van Prinsen, gesproten uit vorstenhuizen die wij niet en die ons niet kennen? En welke Prins, staande onder het hoofd van zijn Huis, zal een hem vreemden koning toestemming voor zijn huwelijk vragen? De bepaling schijnt haar bestaan te ontleenen aan eene herinnering aan toestanden uit lang vervlogen tijden; zij komt in andere constituties niet voor. De beste waarborg tegen min wenschelijke buitenlandsche invloeden ligt in onze staatsinstellingen zelve. Iets anders ware het, indien de grondwet het dragen toeliet van twee kronen. Maar dit is niet het geval.

Vreemde kroon.

art. 23. *De Koning kan geene vreemde Kroon dragen, met uitzondering van die van Luxemburg.* art. 23.

In geen geval kan de zetel der regeering buiten het Rijk worden verplaatst.

Het belang van land en vorstenhuis behoort steeds saam te vallen; dit is een der voortreflijkste eigenaardigheden van den monarchalen regeeringsvorm; maar dan moet ook elke tweestrijd van belangen worden vermeden.

Het niet-dragen van een vreemde kroon is geen voorwaarde van opvolging; het dragen van een vreemde kroon vóórdat men tot de troonsbeklimming geroepen is is geoorloofd. Derhalve kan de koning ook nog nadat zijn recht op den Nederlandschen troon is opengevallen afstand doen van de vreemde kroon. Alleen het dragen wordt verboden. Indien op den regeerenden vorst door erfopvolging eene vreemde kroon overgaat, kan hij de aanvaarding weigeren. Waarom zou de drager van een vreemde kroon deze dan niet kunnen neerleggen, ten einde de Nederlandsche te kunnen aanvaarden? Het is waar, dat de grondwet geen middel aan de hand doet om, in zulk een geval, den drager van de vreemde kroon te dwingen zich te verklaren aan welke der beide kronen hij de voorkeur geeft. Dit kan moeilijkheid baren. Maar hetzelfde is het geval, wanneer een regeerende koning een vreemde kroon aanneemt. Ook daarvan zijn de rechtsgevolgen niet geregeld. Men zou zich waarschijnlijk moeten behelpen met de fictie dat een koning, die in flagranten en opzettelijken strijd met de grondwet handelt, geacht moet worden afstand te doen van den troon. De vormen van troonafstand zijn niet voorgeschreven. De afstand kan dus ook *rebus ipsis et factis* plaats hebben. Hoe dit zij, de Staten-Generaal zijn het aangewezen lichaam om voor de bij de grondwet gewaarborgde rechten te waken. Hun tusschenkomst zou in dit geval gewis onvermijdelijk zijn, en al spoedig krachtig genoeg blijken.

De niet naleving van dit artikel zou ons land in moeilijkheid kunnen brengen, omdat art. VI van het Parijsche Vredestractaat (30 Mei 1814) bepaalt: „le titre et l'exercice de la

souveraineté n'y pourront, dans aucun cas, appartenir à aucun prince portant ou appelé à porter une couronne étrangère.

Inhuldiging.

artt. 51-53. *art.* 51. *De Koning, de regeering aanvaard hebbende, wordt zoodra mogelijk plechtig beëedigd en ingehuldigd binnen de stad Amsterdam, in eene openbare en vereenigde vergadering der Staten-Generaal.*

art. 52. *In deze vergadering wordt door den Koning de volgende eed of belofte op de Grondwet afgelegd:*

„Ik zweer (beloof) aan het Nederlandsche volk, dat ik de „Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven.

„Ik zweer (beloof), dat ik de onafhankelijkheid en het „grondgebied des Rijks met al mijn vermogen zal verdedigen „en bewaren; dat ik de algemeene en bijzondere vrijheid en „de rechten van al mijne onderdanen zal beschermen, en tot „instandhouding en bevordering van de algemeene en bijzondere „welvaart alle middelen zal aanwenden, welke de wetten te „mijner beschikking stellen, zoo als een goed Koning schuldig „is te doen.

„Zoo waarlijk helpe mij God almachtig!" („Dat beloof ik!")

art. 53. *Na het afleggen van dezen eed of belofte wordt de Koning in dezelfde vergadering gehuldigd door de Staten-Generaal, wier voorzitter de volgende plechtige verklaring uitspreekt, die vervolgens door hem en elk der leden, hoofd voor hoofd, beëdigd of bevestigd wordt:*

„Wij ontvangen en huldigen, in naam van het Neder„landsche volk en krachtens de Grondwet, U als Koning; „wij zweren (beloven), dat wij uwe onschendbaarheid en de „rechten uwer kroon zullen handhaven; wij zweren (beloven) „alles te zullen doen wat goede en getrouwe Staten-Generaal „schuldig zijn te doen."

„Zoo waarlijk helpe ons God almachtig!" („Dat be„loven wij!"

Blijkens deze artikelen geschiedt de inhuldiging door de wederzijdsche eedsaflegging van Koning en Volk. Zij heeft thans plaats in „de stad Amsterdam," in de grondwet van 1814 de hoofdstad genaamd, en wel in eene openbare en

vereenigde vergadering der Staten-Generaal. Volgens de grondwet van 1815 moest deze, even als in vorige tijden, onder den blooten hemel gehouden worden. Dit is niet meer verplichtend, maar niettemin, indien het saizoen het toelaat, wenschelijk. Ook moest volgens de grondwet den koning de geheele grondwet worden voorgelezen, hetgeen een vervelende formaliteit zal zijn geweest.

Vallen eedsaflegging en aanvaarding saam? De Belgische grondwet (art. 79) antwoordt bevestigend. „A dater de la mort du Roi et jusqu' à la prestation du serment de son successeur au trône et du régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés au nom du peuple par les ministres, réunis en conseil et sous leur responsabilité." Gedurende het tijdperk tusschen het sterven van den koning en de eedsaflegging van diens opvolger wordt in België de koninklijke macht niet door den koning uitgeoefend. Vóór 1848 liet onze grondwet twijfel toe. „De souvereine vorst legt, bij het aannemen der regeering, in de vergadering der S.-G. den volgenden eed af" (art. 28 Gw. 1814). „De Koning wordt bij het aanvaarden der Regeering plechtiglijk beëedigd en ingehuldigd" (Art. 52 (51) Gw. 1815 en 1840). Maar art. 50 Grondwet 1848 zegt: „de Koning, de regeering aanvaard hebbende, wordt zoodra mogelijk plechtiglijk beëedigd en ingehuldigd." Zij sloot zich aan bij de steeds bestaan hebbende praktijk, want steeds had de koning ook vóór de eedsaflegging de regeering uitgeoefend, en zulks in overeenstemming met het oude adagium: le Roi est mort, vive le Roi! waardoor de continuïteit van het hoogste gezag wordt aangeduid. Deze praktijk echter, hoe wenschelijk ook, is, gelijk boven reeds gezegd is, niet onafscheidelijk verbonden aan het monarchaal beginsel. Eerst langzamerhand heeft men haar ingang weten te doen vinden; met dat doel werd vaak de opvolger reeds vóór het overlijden van den regeerenden vorst gekroond.

In geen geval is het noodig de aanvaarding te doen afhangen van de eedsaflegging; de wederzijdsche verplichtingen toch ontstaan niet door den eed; deze is slechts een waarborg, waarbij God aangeroepen wordt. Reeds in de vroegste tijden deed de vorst een eed, waarvan de inhoud geheel overeenstemt met den thans voorgeschre-

venen. [1]) De verplichtingen in den eed vermeld vloeien, evenals het recht van opvolging zelf, voort uit de grondwet indertijd door Willem I zelf vastgesteld. Het kan daarom nooit eene vraag zijn of men, b.v. als militair, den eed doet aan den Koning persoonlijk, of aan den „constitutioneelen Koning." De een is niet van den ander te scheiden.

Eedsaflegging en aanvaarding vallen dus naar ons recht niet samen. Maar dan moet de koning ook geacht worden de kroon te hebben aanvaard op het oogenblik waarop hij bij de wet geroepen is. De wet zelve stelt, in verband met het oogenblik van het openvallen van den troon, het tijdstip der aanvaarding vast. Hieruit volgt dat voor niet-aanvaarding eene daad — uitdrukkelijk of stilzwijgend den wil aanduidende — vereischt wordt; m. a. w. dat de geroepene alleen door afstand zich van zijn regeeringsplichten ontslaan kan. Afstand heeft geen terugwerkende kracht, tenzij de wet zelve dit zegt. [2]) Van het oogenblik af dat de koning overleden is tot aan den afstand van den bij de wet geroepene kan niemand koning zijn dan laatstbedoelde. De Minister Heemskerk heeft dit betwist, [3]) daarbij aanvoerende dat de quaestie loopt over een bijna ondeelbaar oogenblik. Maar zulk een oogenblik kan zeer wel vrij lang aanhouden; b v. bij afwezigheid van den geroepene, al neemt de Raad van State alsdan het koninklijk gezag waar (art. 45, 2° GW.). Wie is dan gedurende dat tijdperk koning? Hij, dien de Grondwet aanwijst. Ten aanzien vooral van de erfopvolging kàn het groot verschil maken, of men dé eene dan wel de andere zienswijze aanneemt; b.v. als de eerstgeroepene, die afstand doet, eene dochter nalaat, en dit eveneens het geval is met den manlijken opvolger die na hem geroepen is en vóór den afstand sterft, terwijl alle manlijke afstammelingen in het regeerende Huis ontbreken. Werkt de afstand terug en is dus de eerstgeroepene nooit koning geweest, dan moet de

1) Stephens. Commentaries of the Laws of England, fifth Edition, IV, Part. I. Chap. II noot h. deelt een van de oudst bekende formulieren van den Koningseed mee.

2) B.v. voor het verwerpen eener erfenis, art. 1104 Burg. Wetboek.

3) Handel. Tweede Kamer 1886/7, bl. 1038.

dochter opvolgen van den manlijken, doch vóór den afstand overleden opvolger. Werkt hij niet terug, dan volgt de dochter van hem die afstand deed op (art. 12 in verband met art. 16).

Heeft de koning den eed afgelegd dan doet het volk, bij monde van zijn vertegenwoordiging, op zijn beurt den eed van trouw. Deze eed is een andere dan die welken elk lid bij de aanvaarding van zijn betrekking (art. 87) aflegt; het is de eed van het geheele lichaam, van de Staten-Generaal, die „namens het Nederlandsche volk" den Koning ontvangen en huldigen. Het is de oude „onderdaneneed;" het antwoord op de belofte van bescherming van „de algemeene en bijzondere vrijheid en de rechten van alle mijne onderdanen," waarvan de Koning in zijn eed gewag maakt. Op die wijze wordt de rechte band gelegd tusschen Overheid en Volk.

Daarbij wordt, kan althans worden ingeroepen de Naam van God Almachtig. Maar de eed zelf wordt afgelegd „op de grondwet" (art. 52). Dit is onzin. Men kan wel zweren op het Evangelie; men kan ook zweren de grondwet en elke wet te zullen handhaven; maar men kan niet zweren op een gewoon menschelijk boek. Deze grondwetvergoding is eerst in 1848 in de grondwet ingevoerd.

Het inkomen der Kroon.

art. 24. Behalve het inkomen uit de domeinen, door de wet van 26 Augustus 1822 afgestaan, en in 1848 door wijlen Koning Willem II. tot Kroondomein aan den Staat teruggegeven, geniet de Koning een jaarlijksch inkomen uit 's Lands kas, waarvan het bedrag bij elke troonsbeklimming door de wet wordt vastgesteld. artt. 24-30.

art. 25. Den Koning worden tot deszelfs gebruik, zomer- en winterverblijven in gereedheid gebracht, voor welker onderhoud echter niet meer dan f 50.000 jaarlijks ten laste van den Lande kunnen worden gebracht.

art. 26. De Koning en de Prins van Oranje zijn vrij van alle personeele lasten.

Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten.

art. 27. De Koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in.

art. 28. Het jaarlijksch inkomen eener Koningin-weduwe, gedurende haren weduwelijken staat, uit 's Lands kas is f 150.000.

art. 29. De oudste van des Konings zonen, of verdere mannelijke nakomelingen, die de vermoedelijke erfgenaam is van de Kroon, is des Konings eerste onderdaan, en voert den titel van PRINS VAN ORANJE.

art. 30. De Prins van Oranje geniet als zoodanig uit 's Lands kas een jaarlijksch inkomen van f 100.000, te rekenen van den tijd, dat hij den ouderdom van achttien jaren zal hebben vervuld; dit inkomen wordt gebracht op f 200.000, na het voltrekken van een huwelijk, waartoe bij de wet toestemming is verleend.

Volgens Prof. Buys „trekt de instelling van de zoogenaamde civiele lijst een scheidsmuur op tusschen den middeneeuwschen Staat en den Staat van later dagen en teekent het onderscheid tusschen beiden misschien het duidelijkst af. De rechten van den Regeerder en die van den Staat houden op één te zijn. De gelden welke de onderdanen meer of minder vrijwillig opbrengen zijn niet meer eigendom van den Vorst en deel van zijn bijzonder vermogen waarover hij vrijelijk beschikt, behoudens zijne verplichting om nu ook uit eigen middelen in de uitgaven te voorzien, welke de regeeringstaak met zich brengt. De Staat is een eigen persoon, welks eigen plichten van zelf naar eigen rechten en middelen heenwijzen. Aan hem betalen de onderdanen hunne schatting, maar hij voorziet dan ook in alle uitgaven, welke in het belang van de gemeenschap noodig zijn, ook in die welke gevorderd worden om den luister van het koninklijk gezag op te houden." 1) — Is dit juist?

Wat de staat noodig heeft moet door het geheele volk bijeengebracht worden. Daaruit volgt echter niet dat die staat nu een persoon is geworden met het hoofd van den staat als administrateur. In den uiterlijken vorm is veel verandering gekomen, zoodat terecht Dr. Rudolf Gneist kon schrijven: „während im Mittelalter die Staatsausgaben aus

1) De Grondwet Dl. I blz. 114.

dem persönlichen Einkommen des Fürsten, so wird heutigen Tages der Königliche Hofhalt aus dem Staatseinkommen bestritten." 1) In het wezen der zaak evenwel is alles hetzelfde gebleven als vroeger, en zoo weinig maakt de „civiele lijst" een „scheidsmuur" tusschen den middeneeuwschen en den modernen staat, dat in Engeland, waar de middeneeuwsche staatsrechtelijke beginselen vroeger dan elders voor de hedendaagsche geweken zijn, de volledige scheiding van de uitgaven voor de hofhouding en de overige staatsuitgaven eerst plaats greep onder Willem IV (1830—1837), terwijl eerst onder George III (1760—1820) de ineensmelting van de revenuen der kroondomeinen met de overige staatsinkomsten begon, om eerst onder George IV (1820—1830) haar beslag te krijgen. 2)

In vroegere eeuwen moest de vorst uit dezelfde fondsen zijne huishouding en de overige staatsuitgaven bestrijden. De daarvoor bestemde goederen behoorden hem in den regel niet als particulier eigendom toe, maar waren inkomsten van de kroon. Dat de vorst er naar welgevallen over beschikte lag niet in den aard van zijn bezit, maar was een gevolg hiervan, dat hij, minder dan thans, in de uitoefening van zijn gezag aan de medewerking van anderen gebonden was. Zoolang de uitgaven ten behoeve van den staat gedaan de gewone inkomsten der kroon niet overtroffen, bleef de vorst in de uitoefening zijner macht betrekkelijk vrij, maar zoodra op andere wijze in de nooden van de schatkist moest worden voorzien werd dit anders. Wie betaalt verlangt medezeggenschap. Naarmate de staatsuitgaven toenamen, en de opbrengsten der domeinen verminderden, moest de bemoeiing van de vertegenwoordigers des volks met 's rijks finantiën grooter, en de vrijheid van beschikking over de rijksgelden steeds kleiner worden, totdat er eindelijk zoo goed als niets van die vrijheid overbleef. Toch wilde de vorst vrijheid van beschikking behouden over 't geen hij voor eigen huishouding noodig had. Ook nu nog beschikt de vorst over alle staatsinkomsten, en ook nu nog dienen alle inkomsten voor den publieken dienst. Maar, terwijl het hoofd van den staat in

1) Das Englische Verwaltungsrecht. IIer Band S. 1328.
2) Anson: The Law and Custom of the constitution. Part. II. p. 332.

zijne beschikking over 's lands gelden steeds aan de medewerking van anderen is gebonden, behoudt hij voor zijn huishouding, hoewel die ook tot den publieken dienst behoort, een bedrag, waarover hij vrij en geheel naar eigen welgevallen mag beschikken. Dit is het eenige onderscheid tusschen nu en voorheen. 1)

Artikel 24 der grondwet kan niet goed worden verstaan zonder eenige historische toelichting.

De goederen die vroeger aan de familie van Oranje toebehoorden waren geen domein- of kroongoederen; niettemin zijn zij in 1795 verbeurd verklaard. In 1814 wilde men daarop niet terugkomen; maar, zoowel ter vergoeding van die onrechtmatige verbeurdverklaring als tot het onderhoud en den luister der kroon, werd den Souvereinen Vorst een jaarlijksch inkomen toegelegd van *f* 1.500000; daarbij werd bepaald dat, tot gedeeltelijke voldoening van gemeld jaarlijksch inkomen, aan den Souvereinen Vorst, desverkiezende in vollen eigendom, als patrimonieel goed, bij de wet zal worden overgegeven zooveel domeinen, als een inkomen opbrengen van vijf tonnen gouds of daaromtrent (art. 12—14 G.W. 1814). In 1815 werd het jaarlijksch inkomen gebracht op *f* 2.400000; dit was een gevolg van de uitbreiding van ons grondgebied. Overigens bleef de regeling dezelfde als in 1814 (art. 30—32 G.W. 1815.)

In 1822 heeft Willem I de bedoelde goederen in vollen eigendom aanvaard, bij de wet van 26 Augustus 1822 (Stsbl. n°. 40), ten einde het grondkapitaal uit te maken van eene credietinstelling, de Maatschappij van Volksvlijt te Brussel, welke daarentegen belast werd met de verplichting om jaarlijks *f* 500000 uit te keeren aan Willem I en de latere erfgenamen van de kroon.

Reeds in 1831 werd, bij Koninklijk Besluit van 16 Januari,

1) De term „civiele lijst", in onze wetten niet gebruikelijk, is een onjuiste uitdrukking. Zij duidt niet aan wat men bedoelt. Vroeger werden in Engeland de kosten voor de hofhouding op ééne lijst gebracht met die voor gezanten, rechters enz. (civil government). Laatstbedoelde uitgaven zijn onder Willem IV van die lijst afgevoerd, zoodat op de lijst nu alleen de uitgaven voor de hofhouding voorkomen; een klein deel dus slechts van het „civil government."

het inkomen teruggebracht op *f* 1.500000; op dezelfde som dus als vóór de vereeniging met België was vastgesteld. Een derde deel daarvan moest gevonden worden uit de opbrengst van de aan voorzegde maatschappij afgestane goederen, in Noord-Nederland gelegen. Deze goederen zijn bij Tractaat met België van 5 November 1842 in vollen eigendom aan den regeerenden Koning teruggegeven. In 1848 verklaarde Koning Willem II zich bereid de vroeger door zijn vader in vollen eigendom aanvaarde goederen aan het Rijk terug te geven, onder voorwaarde dat het inkomen ervan ten eeuwigen dage aan de koninklijke familie zou verzekerd blijven. Dat feit nu is in art. 24 (art. 27 GW. 1848) geconstateerd. Overigens werd het inkomen niet verminderd, maar de koning stemde er in toe dat bij elke nieuwe troonsbeklimming het inkomen der troon door de wet zal worden geregeld. Dit laatste is dan ook geschied bij de wet van 10 Augustus 1849 (Stsbl. n°. 32) houdende regeling van het inkomen van de Kroon, en bij die van 19 Februari 1891 (Stsbl. n°. 33) tot regeling van het jaarlijksch inkomen der Koningin uit 's Lands kas, bij welke wetten telkens het bedrag bepaald werd op *f* 600000. Hierbij komt dan de opbrengst der voorzegde domeinen tot een bedrag van *f* 400000 ongeveer. Deze kroondomeinen worden door een „administrateur" beheerd. De zaak is geregeld bij de wet van 1 Mei 1863 (Stsbl. n°. 43). De administrateur doet jaarlijks verslag aan den Minister van Finantiën. — Het domein van Soestdijk is, uit erkentelijkheid, bij de wet van 8 Juli 1815 (Stsbl. n°. 28) aan Willem II, toenmaals nog Prins van Oranje, afgestaan.

De paleizen, door den koning gebezigd, worden uit 's Rijks kas in gereedheid gebracht of gemeubeld. Volgens art. 25 der grondwet wordt voor het onderhoud niet meer ten laste van den lande gebracht dan *f* 50000. Uit die bepaling zou men afleiden, dat wel minder dan die som in rekening kan worden gebracht. Dit geschiedt echter niet; de volle som komt jaarlijks op de begrooting en het gebruik wordt niet verantwoord. Trouwens er is meer dan die som benoodigd.

Eindelijk moet hier nog vermeld worden de vrijdom van alle personeele lasten, bij art. 26 verleend aan den Koning en den Prins van Oranje; d. w. z., met uitzondering van de

grondbelasting, van alle directe belastingen, die vooraf beschreven en volgens vastgestelde kohieren ingevorderd worden; waaronder dus ook belastingen op de inkomsten begrepen zijn.

De koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in (art. 27). Hiermee wordt natuurlijk niet bedoeld, dat hij voor zijn eigen huis een eigen recht scheppen, of van de algemeene wetten afwijken kan. De koning staat niet tegenover het volk, maar is met het volk onderworpen aan de wet die hij te handhaven heeft. Doch de inrichting van zijn Huis, de benoeming van zijne officieren of andere personen in dienst van zijn Huis, ook die van de Gemalin des konings en van de Prinsen en Prinsessen van zijn Huis, staan enkel onder den persoon des konings; hun bezoldiging komt niet op de staatsbegrooting, en de ministers dragen ten aanzien van wat in het Huis des konings geschiedt geenerlei verantwoordelijkheid, gelijk ze er geen bemoeienis mee hebben. Zie omtrent de benoeming van gemelde ambtenaren het Kon. Besluit van 28 Juli 1820 (Stsbl. n°. 18).

Ten aanzien van de Koningin-Weduwe en den Prins van Oranje worden bepalingen aangetroffen in de artt. 28 en 30, die hun jaarlijks inkomen regelen.

Wie is *Prins van Oranje*? Volgens art. 29 „de oudste van des Konings zonen, of verdere mannelijke nakomelingen, die de vermoedelijke erfgenaam is van de kroon." Verstaat men onder „des Konings" den regeerenden koning, dan geeft het artikel geene moeilijkheid. Dan vallen daar buiten de vrouwen en de manlijke nakomelingen van Willem I die niet afstammen van den regeerenden koning, en dan vallen er in al de niet vrouwelijke afstammelingen van een regeerenden vorst, ook al is deze uit een ander Huis dan dat van Oranje-Nassau. Verstaat men er daarentegen alle mannelijke nakomelingen van Willem I onder, dan omvat de uitdrukking alle mannelijke vermoedelijke troonopvolgers uit dat Huis, doch dan is daarvan het gevolg, dat gedurende 's konings leven die titel geheel van tijdelijken aard wordt, vermits, behalve in de manlijke nederdalende lijn, gedurende 's konings leven niemand, al is hij bij diens overlijden in leven, zeker is van den koning te zullen opvolgen. De broeder des konings b.v. zou den titel voeren totdat de

koning een manlijken telg had. Dan zou hij ophouden Prins van Oranje te zijn; maar hij zou het wederom worden, indien bedoelde telg vóór hem kwam te overlijden. Er staat echter niet in het artikel dat „de vermoedelijke erfgenaam" den titel van Prins van Oranje zal voeren, en dus mag men het er ook niet uithalen. De quaestie is vooral van belang van wege de artikelen 26, 30, 41 en 74 der grondwet.

Vervanging.

In de erfelijke monarchie is altijd een koning aanwezig, maar zijn gezag kan worden uitgeoefend door een ander, die dan zijn plaats inneemt. Deze bezit in zijn persoon niet dezelfde waarborgen voor onpartijdigheid als de koning. Alleen de ministerieele verantwoordelijkheid en de contrôle van de Staten-Generaal leveren wettelijke waarborgen tegen wanbestuur. De duur van het regentschap moet nimmer van den regent zelven kunnen afhangen, want zoolang hij er is moeten al zijne handelingen, mits ze in formeelen zin wettig zijn, worden geëerbiedigd, en zou men dus, als de regent weigerde zijne betrekking neer te leggen, in moeilijkheid geraken. Vóór de laatste grondwetherziening was deze zaak zeer onvoldoende geregeld. O. a. eischte men ook in geval van afwezigheid of krankzinnigheid des konings eene wet. Maar hoe kan, als dat geval aanwezig is, de koning teekenen? Wie moet de wet afkondigen, als de koning dit weigert?

Ook zou de Raad van State, vereenigd met de hoofden der ministerieele departementen, na belast te zijn geworden met de waarneming van het regentschap, die waarneming hebben kunnen doen voortduren door steeds een niet benoembaar of een onmogelijk persoon voor het regentschap voor te dragen. De „vereenigde zitting der beide Kamers" toch had geen recht van amendement.

Eindelijk nog dit. De regent was verplicht de Kamers bijeen te roepen om het regentschap te doen eindigen, zoodra het geval dat aanleiding had gegeven tot de vervanging niet meer aanwezig was. Maar in het geval dat de regent die verplichting niet nakwam was niet voorzien.

Dit waren de hoofdgebreken. Daarbij kwam nog, dat vroeger het college 't welk in sommige gevallen de rechten

van den Souverein had waar te nemen, behalve uit de leden van den Raad van State, werd saamgesteld uit ministers, dus uit ambtenaren van dien Souverein afhankelijk, en dat in zulke buitengewone, vaak spoedvereischende omstandigheden de Staten-Generaal moesten worden opgeroepen in dubbelen getale!

Thans is de stof beter geregeld.

Als het Hoofd van den staat niet bij machte is zijne verplichtingen waar te nemen, moet eene voorziening worden getroffen:

A. voor zijn persoon en vermogen (burgerrechtelijke).
B. voor de uitoefening van zijn ambt (staatsrechtelijke).

A. *Burgerrechtelijke voorziening of voogdij.*

De artikelen 31—35 luiden als volgt:

artt. 31-35. *art.* 31. *De Koning is meerderjarig als zijn achttiende jaar vervuld is.*

Hetzelfde geldt van den Prins van Oranje, ingeval deze Regent wordt.

art. 32. *De voogdij van den minderjarigen Koning wordt geregeld en de voogd of voogden worden benoemd bij eene wet.*

Over het ontwerp dier wet beraadslagen en besluiten de Staten-Generaal in vereenigde vergadering.

art. 33. *Deze wet wordt nog bij het leven van den Koning, voor het geval der minderjarigheid zijns opvolgers, gemaakt. Mocht dit niet zijn geschied, zoo worden, is het doenlijk, eenige der naaste bloedverwanten van den minderjarigen Koning over de regeling der voogdij gehoord.*

art. 34. *Alvorens de voogdij te aanvaarden, legt elke voogd, in eene vereenigde vergadering van de Staten-Generaal, in handen van den Voorzitter, den volgenden eed of belofte af:*

„Ik zweer (beloof) trouw aan den Koning; ik zweer (beloof) „al de plichten, welke de voogdij mij opgelegt, heilig te ver- „vullen, en er mij bijzonder op te zullen toeleggen, om den „Koning gehechtheid aan de Grondwet en liefde voor zijn „volk in te boezemen.

„Zoo waarlijk helpe mij God almachtig!" („*Dat be- „loof ik!*")

art. 35. *Ingeval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen, wordt in het noodige toezicht over zijn persoon voorzien naar de voorschriften, omtrent de voogdij van een minderjarigen Koning in art.* 32 *bepaald.*

De wet bepaalt den eed of de belofte door de hiertoe benoemde voogd of voogden af te leggen.

Op welken leeftijd vangt de burgerrechtelijke meerderjarigheid aan?

Art. 31 antwoordt: als het 18e jaar vervuld is. Dit geldt zoowel voor den koning als voor den Prins van Oranje als deze regent wordt. Ook de grondwet van 1848, artt. 34 en 44, bepaalde hetzelfde.

Maar geldt dit ook voor hem die, meerderjarig geworden door huwelijk of door dispensatie reeds vóór zijn 18de jaar, daarna, doch nog vóór zijn 18de jaar tot de troon wordt geroepen?

Het is zeker zeer zonderling dat iemand, die eenmaal door de wet zelve bevoegd is verklaard zijn eigen vermogen te beheeren, daartoe weer onbekwaam wordt als hij tot den troon wordt geroepen, dus ten gevolge van een omstandigheid die niets met zijn persoon heeft uit te staan. Prof. Buys acht zulk een voogdij wenschelijk, omdat men hier te denken heeft aan eene politieke voogdij, en verwijst daarbij naar den voogdijeed, waarbij de voogd belooft „er zich bijzonder op te zullen toeleggen den koning gehechtheid aan de grondwet en liefde voor zijn volk in te boezemen." Of die voogd, gedurende het zeer korte tijdsverloop dat hem nog ten dienste staat, wel veel succes zal hebben bij het jonggetrouwde echtpaar om die „gehechtheid en liefde" — gesteld zij ontbraken — op te wekken, valt te betwijfelen. Indien na het huwelijk de regeerende koning nog wat langer in leven ware gebleven, zou de Prins die opleiding door den voogd tot „gehechtheid en liefde" hebben moeten missen. Zou dit eene reden zijn om hem minder geschikt te achten voor de regeering?

Men kan de quaestie uit tweeërlei oogpunt bezien.

Eenerzijds kan beweerd worden dat art. 31 staat in de afdeeling „van de voogdij des Konings", en dus juist de burgerrechtelijke instelling (voogdij) niet de staatsrechtelijke, (het regentschap) op het oog heeft, en dat men dus hier te

doen heeft met eene lex specialis, regelende den persoonlijken staat des konings. Anderzijds kan daartegen worden aangevoerd, dat art. 31 alleen spreekt *de eo quod plerumque fit*, en niet eene in ons land hoogst zeldzame uitzondering op het oog heeft. Art. 31 bepaalt wel dat de koning meerderjarig is op zijn 18de jaar, maar niet, dat hij niet vóór dien tijd, op een tijdstip toen hij nog geen koning was, meerderjarig kan zijn geworden. En onze burgerlijke wet zegt uitdrukkelijk dat men na ontbinding des huwelijks niet tot de minderjarigheid terugkeert. Waarom zou dit dan hier wel het geval zijn?

Zoowel de benoeming van den voogd als de regeling der voogdij geschiedt met medewerking van de Staten-Generaal in vereenigde vergadering, dus bij de wet. De naaste bloedverwanten worden daarbij niet gehoord, tenzij de wet niet bij het leven van den koning waaraan de minderjarige moet opvolgen mocht gemaakt zijn (artt. 32, 33).

Die voogdij was voor den minderjarigen troonopvolger van Koning Willem III geregeld bij de wet van 14 September 1888 (Stsbl. n°. 10) en is thans voor den minderjarigen troonopvolger van Koningin Wilhelmina geregeld bij de wet van 2 April 1909 (Stsbl. n°. 89). Daarbij is in hoofdzaak bepaald, dat alleen de vader voogd zal zijn. In plaats van een toezienden voogd treedt de „Raad van Voogdij" op, waarvan de voorzitter en secretaris door den Raad zelven uit zijn midden worden gekozen. Vier van de leden worden door de Koningin, vijf door de wet aangewezen. Trouwt de Vader-Voogd, dan moet voorafgaande beslissing omtrent de voortduring der voogdij plaats hebben. De Vader heeft de zorg voor den minderjarigen Koning en vertegenwoordigt hem; bij de keuze van opvoeders en onderwijzers wordt de Raad gehoord; de Vader beslist. Het burgerlijk wetboek blijft van toepassing voor zoover bij deze wet daarvan niet is afgeweken.

De benoemingen door de koningin zijn geschied bij K. Besl. van 8 April 1909 (Stsbl. n°. 103).

De voogd legt in eene vereenigde vergadering van de Staten-Generaal den volgenden eed of belofte af: „Ik zweer (beloof) trouw aan den Koning; ik zweer (beloof) al de plichten welke de voogdij mij oplegt, heilig te vervullen, en

er mij bijzonder op te zullen toeleggen, om den Koning gehechtheid aan de Grondwet en liefde voor zijn volk in te boezemen" (art. 34).

De laatste zinsnede van dien eed klinkt zonderling. Moet men zich bijzonder toeleggen op bereiking van datgene wat bij een vorst van zelf spreekt? Gaat de gehechtheid aan de grondwet vóór de liefde voor het volk? En waarom moet men gehecht zijn aan eene grondwet? Is het niet voldoende eerbied voor haar te hebben zoolang zij bestaat?

Naar de bepaling der grondwet, zooals die luidde vóór 1887, moest de voogd ook aan een krankzinnigen vorst die „gehechtheid en liefde" pogen in te boezemen. Van die nog al zware taak is hij nu bevrijd.

Het zou voor een christelijk volk en eene christelijke monarchie beter geweest zijn, indien in dit eedsformulier in de eerste plaats sprake ware geweest van eerbied voor God en Zijne geboden. De voogd zou dan verplicht zijn geworden den koning allereerst juist op datgene te wijzen, wat den waren band legt tusschen vorst en volk en de hechtste grondslag is voor ware vrijheid.

Gelukkig dat een voogd zijn taak hooger en breeder mag opvatten, dan het onbeholpen eedsformulier dat hij moet bezweren.

B. *Staatsrechtelijke voorziening of regentschap.*

De desbetreffende artikelen luiden:

art. 36. *Gedurende de minderjarigheid van den Koning wordt het Koninklijk gezag waargenomen door eenen Regent.* artt. 36-50.

art. 37. *De Regent wordt benoemd bij eene wet, die tevens de opvolging in het regentschap, tot 's Konings meerderjarigheid toe, kan regelen. Over het ontwerp dier wet beraadslagen en besluiten de Staten-Generaal in vereenigde vergadering.*

De wet wordt nog bij het leven van den Koning, voor het geval der minderjarigheid zijns opvolgers gemaakt.

art. 38. *Het Koninklijk gezag wordt mede aan eenen Regent opgedragen, ingeval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen.*

Wanneer de hoofden der ministerieele departementen, in rade vereenigd, oordeelen dat dit geval aanwezig is, geven

zij van hunne bevinding kennis aan den Raad van State, met uitnoodiging om binnen een bepaalden termijn advies uit te brengen.

art. 39. Blijven zij na afloop van den gestelden termijn bij hun oordeel, dan roepen zij de Staten-Generaal in vereenigde vergadering bijeen, om hun, onder overlegging van het advies van den Raad van State, zoo dit is ingekomen, van het voorhanden geval verslag te doen.

art. 40. Zijn de Staten-Generaal in vereenigde vergadering van oordeel, dat het in art. 38, 1ste lid, omschreven geval aanwezig is, dan verklaren zij dit bij een besluit, dat op last van den in art. 108, 2de lid, aangewezen voorzitter wordt afgekondigd en dat op den dag der afkondiging in werking treedt.

Bij ontstentenis van den voorzitter wordt door de vergadering een voorzitter benoemd.

art. 41. In het geval van art. 40, is de Prins van Oranje, wanneer hij zijn achttiende jaar vervuld heeft, van rechtswege Regent.

art. 42. Ontbreekt een Prins van Oranje of heeft de Prins van Oranje zijn achttiende jaar niet vervuld, dan wordt in het regentschap voorzien op de wijze in art. 37 bepaald; in het laatste geval tot aan het tijdstip waarop hij zijn achttiende jaar vervuld heeft.

art. 43. Bij het aanvaarden van het regentschap legt de Regent in eene vereenigde vergadering van de Staten-Generaal in handen van den voorzitter den volgenden eed of belofte af:

„Ik zweer (beloof) trouw aan den Koning; ik zweer (be„loof) dat ik in de waarneming van het Koninklijk gezag, „zoolang de Koning minderjarig is (zoolang de Koning „buiten staat blijft de regeering waar te nemen), de Grond„wet steeds zal onderhouden en handhaven.

„Ik zweer (beloof), dat ik de onafhankelijkheid en het „grondgebied des Rijks met al mijn vermogen zal verdedigen „en bewaren; dat ik de algemeene en bijzondere vrijheid, en „de rechten van alle des Konings onderdanen en van elk „hunner zal beschermen en tot instandhouding en bevordering „van de algemeene en bijzondere welvaart alle middelen aan„wenden, welke de wetten te mijner beschikking stellen, gelijk „een goed en getrouw Regent schuldig is te doen."

„Zoo waarlijk helpe mij God almachtig!" („Dat beloof ik!")

art. 44. Wanneer een Regent buiten staat geraakt het regentschap waar te nemen, zijn de artt. 38, 2e lid, 39 en 40 toepasselijk.

Is de opvolging in het regentschap niet geregeld, dan wordt art. 37, 1ste lid, toegepast.

art. 45. Het Koninklijk gezag wordt waargenomen door den Raad van State:

1°. bij het overlijden des Konings, zoolang niet in de troonopvolging volgens art. 21 is voorzien, voor den minderjarigen Troonopvolger geen Regent benoemd is, of de Troonopvolger of Regent afwezig is;

2°. in de gevallen van artt. 40 en 44, zoolang de Regent ontbreekt of afwezig is; en bij overlijden van den Regent, zoolang zijn opvolger niet benoemd is en het regentschap aanvaard heeft;

3°. ingeval de troonopvolging onzeker is en de Regent ontbreekt of afwezig is.

Deze waarneming houdt van rechtswege op, zoodra de bevoegde Troonopvolger of Regent zijne waardigheid heeft aanvaard.

Wanneer in het regentschap moet worden voorzien, dient de Raad van State het daartoe strekkend ontwerp van wet in:

in de gevallen, onder 1° en 2° vermeld, binnen den tijd van eene maand na de aanvaarding der waarneming van het Koninklijk gezag;

in het geval onder 3° vermeld, binnen den tijd van eene maand, nadat de troonopvolging heeft opgehouden onzeker te zijn.

art. 46. Eene wet bepaalt, bij de benoeming van den Regent of bij de aanvaarding van het regentschap door den Prins van Oranje, de som, die op het jaarlijksch inkomen van de Kroon zal worden genomen voor de kosten van het regentschap.

Deze bepaling kan gedurende het regentschap niet worden veranderd.

art. 47. Zoodra het in art. 38 omschreven geval heeft opgehouden te bestaan, wordt dit door de Staten-Generaal in vereenigde vergadering verklaard bij een besluit, dat op last van den voorzitter, in art. 40 vermeld, wordt afgekondigd.

art. 48. Dit besluit wordt genomen op voorstel van den

Regent of van ten minste twintig leden der Staten-Generaal.

Deze leden dienen hun voorstel in bij den voorzitter der Eerste Kamer, die de beide Kamers onmiddellijk in vereenigde vergadering bijeenroept.

Is de zitting der Kamers gesloten, dan zijn die leden bevoegd de oproeping zelven te doen.

art. 49. De hoofden der ministerieele departementen en de voogd of voogden zijn persoonlijk gehouden aan de Kamers der Staten-Generaal, zoo dikwerf dit wordt gevraagd, omtrent den toestand van den Koning of van den Regent verslag te doen.

art. 94, 3de lid, is ten deze ook op de voogden toepasselijk.

art. 50. Onmiddellijk na afkondiging van het in art. 47 omschreven besluit herneemt de Koning de waarneming der regeering.

Niet slechts in de burgerrechtelijke, maar meer nog in de staatsrechtelijke behoeften moet worden voorzien voor het geval de koning niet in staat is zelf op te treden. Daarvoor dient het regentschap. Dit treedt in twee gevallen op:

A. bij minderjarigheid; **B.** bij „buiten staat geraken" om de regeering waar te nemen.

In beide gevallen wordt in het regentschap voorzien *door de wet;* en wel door de grondwet zelve (art. 41) of door eene speciale wet (artt. 42, 37).

A. *Minderjarigheid.*

De thans afgetreden Regentes werd benoemd bij de wet van 2 Aug. 1884 (Stsbl. n°. 188). Bij de wet van 2 April 1909 (Stsbl. n°. 88) werd voorzien in het regentschap in geval van troonopvolging tijdens de minderjarigheid van Koningin Wilhelmina. Daarbij is als Regentes de Koningin-Moeder aangewezen en bij haar ontstentenis de Prins der Nederlanden, die tevens is aangewezen om de Koningin-Moeder in het regentschap op te volgen.

Regent- en voogdijschap behoeven niet, maar mogen wel in één persoon vereenigd zijn. Ook tijdens de Republiek zijn beide betrekkingen door één en denzelfden persoon bekleed.

Terecht zijn aan den regent geen speciale raden toegevoegd; die zouden raadgevers geworden zijn, die, zonder

verantwoordelijkheid te dragen, zich plaatsten tusschen den regent en de ministers.

De wet mag niet een bekleeder van een ambt tot regent aanwijzen. Dan toch zou niet de wet doch de koning den regent benoemen, vermits het de koning is die den bekleeder van het ambt aanwijst. Ditzelfde geldt ook voor de benoeming van voogden bij de wet (art. 32). Desniettegenstaande heeft de voogdijwet van 14 September 1888 (Stsbl. n°. 150) evenals ook de voogdijwet van 2 April 1909 (Stsbl. n°. 89) eenige titularissen aangewezen. Practisch kwam dit in 1888 op hetzelfde neer, omdat die wet bestemd was terstond in werking te treden, en feitelijk de titularissen dus bepaald aangewezen personen waren. Maar of het met de woorden der grondwet vereenigbaar is, valt zeer te betwijfelen. Ten aanzien van de wet van 1909 is trouwens ook van een dergelijke feitelijke benoeming bij de wet geen sprake.

Bij bovengenoemde wet van 1884 is de duur van het regentschap *beperkt* tot dien van den weduwelijken staat der Moeder-Voogdes, terwijl bij de wet van 1909 is bepaald dat de Prins der Nederlanden, die bij ontstentenis van de Koningin-Moeder optreedt of wel Haar als Regent opvolgt, bij nadere wet in het Regentschap zal moeten worden gehandhaafd, resp. bevestigd, indien hij als Souverein of Regent de regeering in een vreemden staat mocht hebben aanvaard vóór, resp. mocht aanvaarden nà den aanvang van het Regentschap hier te lande. Het is twijfelachtig of in het algemeen de wet een regent voor een bepaalden tijd mag aanwijzen. De beperkingen echter waarvan hier sprake is betreffen den persoonlijken staat of de staatsrechtelijke positie van de benoemden. Indien een regent onbekwaam wordt eindigt het regentschap ook (art. 44 G.W.); waarom zou men dan ook niet in deze gevallen eene beperking mogen maken? De aard van de betrekking wordt er niet door gewijzigd, wat wel het geval zou zijn, als een regent slechts voor een bepaald aantal jaren benoemd werd.

B. *Buiten staat geraken om de regeering waar te nemen.*

In geval van buiten staat geraken, hetzij van den koning, hetzij van den regent, om de regeering waar te nemen,

gaat aan het optreden van den regent vooraf *een besluit van de Staten-Generaal in vereenigde vergadering.*

Ten aanzien van dit punt heeft de jongste grondwetherziening een goede verbetering aangebracht. De ministers blijven thans zoowel tegenover de Staten-Generaal als tegenover den eventueelen regent de verantwoordelijke personen; zij zijn dus ook aansprakelijk voor het doen onderteekenen van stukken door een koning of regent van wien zij weten of behooren te weten, dat hij niet meer in staat is de beteekenis dier onderteekening te beseffen. Intusschen is het feitelijk voor die ambtenaren zeer moeielijk zich op de hoogte te stellen van den juisten toestand van den lijder, daar 's konings geneesheeren niet verplicht en vaak zelfs niet gerechtigd zijn, omtrent den toestand van hun patiënt anderen in te lichten.

De ministers, in rade vereenigd — dit is de eerste maal dat de grondwet van een ministerraad gewaagt, — handelen nu op eigen gezag. Zij roepen — na voorafgaande kennisgeving van den toestand aan den Raad van State, met verzoek om advies binnen een bepaalden termijn, waarvan zij den afloop hebben af te wachten, — de Staten-Generaal in vereenigde vergadering bijeen (art. 38 en 39).

Alsnu geven deze zoo noodig eene verklaring bij een besluit, waarvan de afkondiging geschiedt door den voorzitter. Hier handelen de Staten-Generaal dus op eigen gezag, buiten den koning om (art. 40).

Zoodra dat besluit is afgekondigd treedt de regent op, of wordt, indien deze ontbreekt of afwezig is, het koninklijk gezag waargenomen door den Raad van State; iets waartoe dat college telkens geroepen wordt zoodra een bepaald aangewezen persoon ontbreekt (art. 40 en 55).

De Raad van State kan niet willekeurig den duur van zijn eigen regentschap verlengen; daartegen waken de artt. 45 2de en 3de lid, en 73 3de lid.

Ook willekeurige verlenging van het bewind van den regent wordt zooveel doenlijk onmogelijk gemaakt. Vooreerst toch zijn de ministers en de voogden steeds verplicht persoonlijk aan de kamers der Staten-Generaal, zoo dikwerf dit gevraagd wordt, omtrent den toestand van den koning (of regent) verslag te doen (art. 49). Daar de grondwet zelve dit voorschrijft is een beroep op art. 94 2de lid niet toelaatbaar. De grondwet bepaalt echter niet dat aan elk kamerlid bescheid moet worden gegeven. Een kamerlid kan het initiatief nemen, doch de kamer zelve zal de vraag moeten stellen, althans het stellen van de vraag moeten toelaten. [1])

Ook de mogelijkheid dat de regent de kamers ontbindt, of de zitting sluit, of weigert de Staten-Generaal in vereenigde vergadering bijeen te roepen is voorzien. Want in het eerste geval moet bij het ontbindingsbesluit zelf de nieuwe verkiezing en het bijeenkomen der Staten-Generaal binnen een bepaalden termijn worden gelast (art. 73), en in de beide andere gevallen voorziet art. 48. Twintig van de 150 leden der Staten-Generaal zijn dus bij machte alle geheime machinatiën tegen de herneming van het koninklijk gezag door den koning zelven te verijdelen.

Hebben de Staten-Generaal op eigen gezag, — dus buiten eenig initiatief van regent of ministers om, — verklaard dat de redenen die aanleiding hebben gegeven tot de optreding van het regentschap hebben opgehouden te bestaan, dan treedt de koning onmiddellijk weer jure suo op (art. 50).

Op deze wijze zijn de rechten der kroon voldoende verzekerd. Het is echter de vraag of deze regeling ook doelmatig is voor het geval dat de koning, hoewel volkomen gezond, tijdelijk verhinderd is de regeering waar te nemen. Vooral onder het bestuur eener koningin kunnen zich moeilijkheden voordoen, waarin op eenvoudige wijze had kunnen worden voorzien.

De nieuwe bepalingen der grondwet zijn toegepast gedurende de langdurige ongesteldheid van Koning Willem III, in de jaren 1889 en 1890. Het is, ter toetsing van de bruikbaarheid der nieuwe bepalingen, wellicht niet zonder nut den toen gevolgden gang der zaak hier kortelijk mee te deelen.

Den 2en April 1889 werd het bij art. 39 bedoelde verslag gedaan in de vereenigde vergadering. Dienzelfden dag verklaarden de S. G. in V. V. dat het in art. 38 1° der grondwet omschreven geval aanwezig was.

Het „besluit" werd afgekondigd door den voorzitter.

---

1) Zie de aant. op art. 94 2e lid.

Toen trad de Raad van State in dezer voege op: „in naam van Z. M. Willem III bij de Gratie Gods Koning der Nederlanden; de Raad van State, krachtens art. 45 2° grondwet waarnemende het Koninklijk gezag." De vicepresident teekende; de ministers contrasigneerden.

Tegen den 30en April werd de V. V. op nieuw bijeengeroepen ter benoeming van de regentes (art. 44 3e lid).

Doch den 29en April werd die oproeping gewijzigd; de V. V. werd nu bijeengeroepen om te verklaren dat het geval van art. 38 had opgehouden te bestaan (art. 47).

Alzoo werd den 2en Mei 1889 besloten.

Den 28en October 1890 evenwel werd opnieuw verslag uitgebracht in de V. V. over den toenmaligen toestand des konings.

Den volgenden dag werd het „besluit" genomen dat het in art. 38 1° grondwet omschreven geval aanwezig was.

Den 12en November werd in de V. V. eene wet voorgesteld tot benoeming van de regentes gedurende den tijd dat de koning buiten staat was de regeering waar te nemen (artt. 45 3e lid en 37).

Deze werd aangenomen den 14en November 1890 (Stsbl. n°. 170).

De aflegging van den eed als Koningin-Regentes had plaats in de V. V. op den 20en November.

Den 23en overleed de koning.

Den 8en December werd dezelfde eed in de V. V. afgelegd door de Koningin-Moeder, die nu gedurende de minderjarigheid der koningin krachtens de wet van 2 Aug. 1884 (Stsbl. n°. 188) als regentes optrad (art. 37 2e lid).

Telkens is, totdat de regentes den eed had afgelegd, de Raad van State *ad interim* opgetreden, behalve na den dood des konings. Toen immers volgde terstond Koningin Wilhelmina op, en in *haar plaats* de regentes, niet de Raad van State. Daarentegen nam het bestuur van de regentes, benoemd ter vervanging van Koning Willem III, een einde op het oogenblik van diens overlijden.

Natuurlijk kon toen de nieuwe regentes niet terstond den eed doen. Veertien dagen zijn verloopen tusschen den dood des konings en het afleggen van den eed. Intusschen liep de dienst door. Was dit geoorloofd?

Sommigen hebben dit ontkend en beweerd dat, zoolang de eed niet is afgelegd, het gezag in de lucht hangt. Alsof zoo iets mogelijk en denkbaar ware. Geen staat kan een oogenblik bestaan zonder gezag.

Gelukkig onderstelt noch de letter der wet noch haar geest een zóó onmogelijken toestand.

Art. 43 schrijft den eed voor, niet alvorens het regentschap te aanvaarden, maar „bij de aanvaarding" ervan. Nu begint een ambt niet bij de eedsaflegging, maar bij de benoeming; de eedsaflegging is alleen een waarborg voor goede waarneming; zij heeft met de ambtelijke bevoegdheid niets te maken, al wordt soms de uitoefening daarvan verboden zoolang de eed niet is afgelegd.

Het zou ook voor den regent onmogelijk zijn, den eed af te leggen alvorens eenige regeeringshandeling te verrichten. Immers moet hij den eed afleggen in de V. V. der S. G., maar het is de regent zelf die dat college moet bijeenroepen. Aan het afleggen van den eed moet dus wel het verrichten van eene regeeringsdaad voorafgaan.

Wat eindelijk alles afdoet is de bepaling van art. 2 der wet van 4 Mei 1850 (Stsbl. n°. 21) betreffende de voorziening in het Regentschap na overlijden van Koning Willem II tijdens de minderjarigheid van diens opvolger. Deze bepaling, die volgens de verklaring der Regeering bij de behandeling in de vereenigde vergadering van de wet op het Regentschap van 1884, waarin een zoodanige bepaling ontbreekt, onder vigeur dier laatste wet is blijven gelden luidde: „de waarneming van het koninklijk gezag door den Regent vangt aan op hetzelfde oogenblik dat de minderjarige tot den Troon komt." De wet op het Regentschap van 1909 bevat een dergelijk voorschrift.

De eerste regeeringsdaad van H.M. de Regentes is niet geweest de eedsaflegging; ook niet de oproeping van de Staten-Generaal, maar de Proclamatie den dag na 's Konings overlijden verschenen. Het gezag heeft dus geen oogenblik in de lucht gehangen, en de „sommigen" hebben zich noodeloos bezorgd gemaadt voor anarchie.

Ten slotte moet nog de aandacht gevestigd worden op eene bepaling die voorkomt, dat het regentschap verhooging van het budget veroorzaakt. Art. 46 wil dat de som, voor het regentschap noodig en bij de wet onveranderlijk vastgesteld, zal worden genomen op het jaarlijksch inkomen van de kroon.

In elken staat kan in werkelijkheid slechts bij één persoon of één college de hoogste macht berusten. Er is maar één sterkste. In beginsel is die macht één en ondeelbaar. Zij berust bij hem, die over genoeg physieke middelen (geld, wapens, aanhang enz.) beschikken kan om zijn wil ingang te doen vinden.

Het is dan ook onjuist van uitvoerende macht te spreken in tegenstelling van wetgevende of rechterlijke macht. Strikt genomen bestaat er geen afzonderlijke wetgevende of rechterlijke macht, en beteekent „uitvoerende macht" de macht die den wil van het hoofd van den staat uitvoert. Mogelijk is het dat die wil eerst in algemeene termen — nl. in den vorm van regel of wet — wordt uitgedrukt; niettemin zijn zij die de wet uitvoeren of toepassen niets anders dan de uitvoerders van den wil van het hoofd van den staat. Tusschen eene wet zooals die nu, met gemeen overleg der Staten-Generaal, tot stand komt en de Souvereine Besluiten die van 26 November 1813 tot den 29en Maart 1814 zijn genomen, bestaat geen principieel verschil. En zoo weinig staat de rechterlijke macht, — die eigenlijk in 't geheel geen macht is — tegenover de koninklijke, dat zelfs op dit oogenblik de koning zelf nog rechtspraak uitoefent, en wel juist in die geschillen waarbij zijn eigen ambtenaren betrokken zijn.

art. 55. Art. 55. *De uitvoerende macht berust bij den Koning.*

Dit artikel had evengoed kunnen luiden: alle macht berust bij den koning; hij alleen oefent macht uit.

Die macht strekt zich uit over elk gebied; er is geene menschelijke behandeling denkbaar die niet in aanraking zou kunnen komen met die macht; zij wordt niet beperkt door de macht van anderen, maar is gebonden aan haar bestemming zelve, nl., de handhaving van de rechten en de vrijheden des volks; tevens kan zij in hare uitoefening gebonden zijn, om te voorkomen dat de drager dier macht haar bestemming vergeet of in strijd daarmee handelt.

Volkomen juist zegt L. Stein: 1) „der König ist ganz nothwendig Inhaber der höchsten gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt; der Name des Königs ist die absolute Voraussetzung jedes Staatsactes. Man kann darüber verschiedener Meinung sein, ob das richtig ist; man kann aber nicht daran zweifeln, dasz dies nothwendig für *jedes* Königthum ist." Duidelijk en bondig is dit ook tijdens de behandeling van de grondwetherziening van 1848 in de dubbele Tweede Kamer door den Hoogleeraar Nienhuis in het licht gesteld. 2)

De bekende leer der „trias politica", die het voorstelt alsof er drie machten naast elkander bestaan, de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke, wordt thans veelal als onjuist verworpen. Doch evenmin is de stelling juist, o. a. verdedigd door den Hoogleeraar Buys, 3) dat het de grondwet is die aan den koning zekere „machten" of bevoegdheden „opdraagt", of die van Mr. Thorbecke, dat „volgens het stelsel der grondwet de koninklijke macht beschreven wordt door optelling harer bijzondere rechten," op grond waarvan deze hoogleeraar dan ook de inlassching van dit artikel in de grondwet krachtig bestrijdt, met beroep op wat tijdens de herziening der grondwet in 1815 was voorgevallen. 4) Dat zoodanige „opdracht" van „machten" of „bevoegdheden" met de feiten zelve in strijd is werd boven 5) aangetoond. De koninklijke macht is anterieur aan de Grondwet; deze, met al hare vroegere of toekomstige wijzigingen, emaneert uit den koninklijken wil; dus kan de koninklijke macht zelve niet emaneeren uit de grondwet. Het koningschap, bepaaldelijk het Germaansche koningschap, is een uit de geschiedenis ontwikkeld begrip, aanduidende een instelling, krachtens welke de hoogste macht in den staat in beginsel berust bij één zelfstandig, aan geen hoogere rechtsmacht onderworpen persoon. Niet door eene wet maar bij acclamatie is het Huis van Oranje in het bezit van die macht gekomen; nu het

1) Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich III S. 24.
2) Handelingen. Belinfante, Dl. III, bl. 319 en 331.
3) Grondwet. Dl. I art. 54.
4) Bijdrage tot de herziening der Grondwet, bl. 17.
5) Zie boven bl. 4.

in het bezit daarvan is, wordt zijn bevoegdheid bepaald door *den aard* van die macht zelve, evenals de bevoegdheid van een burger bepaald wordt door zijn persoonlijken staat: afstamming, huwelijk enz. Dit belet echter niet dat de kroon gebonden is aan de bestemming van elke staatsmacht, nl. om het recht te handhaven, dat anterieur is aan de opdracht der macht; noch dat zij in de uitoefening van hare macht afhankelijk is van regelen en van de medewerking van anderen.

De werkzaamheden waarmee het koningschap is belast kunnen gevoeglijk verdeeld worden in drie groepen: bestuur, rechtspraak en wetgeving. Elke van deze groepen zal het onderwerp uitmaken van een afzonderlijke afdeeling.

Eerste Afdeeling.

Bestuur.

1°. *Buitenlandsche betrekkingen.*

De oudste en voornaamste functie van het hoofd van den staat is bescherming van den staat tegenover het buitenland. Immers hangt daarvan het bestaan van den staat zelve af; wie zich niet meer verdedigen kan wordt overheerd. Dit is ten allen tijde zoo geweest en zal, zoolang de zonde, o. a. hebzucht, eerzucht, lichtgeraaktheid, nijd, de geschiedenis der menschheid beheerscht, wel zoo blijven. „De zonde is de ongerechtigheid." [1]) De erkenning ook door volk en regeering van de beginselen des rechts is zeker de beste waarborg voor bewaring van den internationalen vrede en het voortbestaan ook van kleine staten. Maar veel moet men daarop niet rekenen. Gelukkig bepaalt niet enkel physieke kracht wie de sterkste is; verstandig beleid kan vaak aanvullen wat aan physieke kracht ontbreekt.

Nooit springt de noodzakelijkheid van eenheid van handelen sterker in het oog, dan daar waar het 't bestaan van den staat geldt. Op zich zelf beteekent individueele inspanning weinig, en naties kunnen alleen handelen met naties. Van daar dat vooral in buitenlandsche aangelegenheden de per-

1) 1 Joh. III : 4.

soon van den vorst, als vertegenwoordiger van den staat, op den voorgrond treedt, zij het ook dat, ter dekking van eigen verantwoordelijkheid, hij niet kan handelen zonder een minister, die bereid is de verantwoordelijkheid voor zijne daden te aanvaarden.

De macht des konings op dit gebied wordt omschreven in de artikelen 57 tot 59, welke luiden:

art. 57. *De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen.* artt. 57-59.

art. 58. *De Koning verklaart oorlog. Hij geeft daarvan onmiddellijk kennis aan de beide Kamers der Staten-Generaal, met bijvoeging van zoodanige mededeelingen, als Hij met het belang van den Staat bestaanbaar acht.*

art. 59. *De Koning sluit en bekrachtigt alle verdragen met vreemde Mogendheden. Hij deelt den inhoud dier verdragen mede aan de beide Kamers der Staten-Generaal, zoodra Hij oordeelt dat het belang van den Staat dit toelaat.*

Verdragen die wijziging van het grondgebied van den Staat inhouden, die aan het Rijk geldelijke verplichtingen opleggen of die eenige andere bepaling, wettelijke rechten betreffende, inhouden, worden door den Koning niet bekrachtigd dan na door de Staten-Generaal te zijn goedgekeurd.

Deze goedkeuring wordt niet vereischt, indien de Koning zich de bevoegdheid tot het sluiten van het verdrag bij de wet heeft voorbehouden.

Daar een staat alleen te maken heeft met den wil van het hoofd van den staat, wordt door diens handteekening de staat verbonden, onverschillig of het stuk waarop deze voorkomt al dan niet is afgekondigd of gepubliceerd. Door de niet-naleving der verplichting, die de staat op zich genomen heeft, ontstaat een onrecht dat slechts op volkenrechtelijke wijze (oorlog, arbitrage, schikking) kan worden te niet gedaan. Is de bevoegdheid tot het sluiten van een tractaat grondwettig aan zekere regelen gebonden, dan moet ook het buitenland daarmee rekenen; quisque gnarus debet esse conditionis ejus quocum agit. Het is daarom van zeer groot belang die regelen zoo juist en duidelijk mogelijk te omschrijven; want in geval van twijfel zal de vreemde staat

zich terecht kunnen beroepen op de opvatting van het hoofd van den staat zelf waarmee hij het verdrag sloot. De opvatting van een volksvertegenwoordiging of van de rechterlijke macht gaat hem niet aan.

De koning is bevoegd door zijn persoonlijken wil den staat als zoodanig aan een anderen staat te verbinden. Welke gevolgen heeft dit ten opzichte der onderdanen? Zijn deze, ook zonder tusschenkomst van den wetgever, individueel door het tractaat gebonden?

In beginsel bezit de Souverein alle macht in den staat; in staatsrechtelijken zin kan hij en hij alleen den rechtstoestand der ingezetenen wijzigen. In den regel kan dit, naar ons constitutioneel recht, slechts geschieden met medewerking van de Staten-Generaal en in den vorm eener wet.

Het kan echter ook geschieden door tractaat, of juister door de bekrachtiging, ratificatie, van een tractaat, want door de ratificatie wordt het tractaat bindend zoowel tegenover het buitenland als tegenover het binnenland; de rechter moet er mee rekenen.

Art. 35 der Constitutie van 1806 gaat blijkbaar van dit beginsel uit: „de koning bekrachtigt alle Tractaten en overeenkomsten met vreemde Mogendheden. Dezelve worden als Wetten afgekondigd, na door den koning aan de Vergadering van Hun Hoog Mogenden te zijn meegedeeld." Later wordt in de grondwet van die gelijkstelling met wetten niet meer gesproken; trouwens, tractaten zijn geen wetten. Maar ten allen tijde en bij alle volken heeft het beginsel gegolden, dat geheel het volk verbonden wordt door hetgeen het hoofd van den staat bij tractaat met andere staten vaststelt. Uit bepalingen voorkomende in de verschillende edities onzer grondwet blijkt, dat de grondwet zelve erkent, dat door tractaten grondwettelijke bepalingen zijn gewijzigd. Niemand heeft ooit beweerd dat een tractaat gewijzigd kan worden door eene wet. Zoolang het tractaat bestaat moet de daarmee strijdende wettelijke bepaling daarvoor wijken. Het is geene wet, maar „bij tractaten wordt het geheele Rijk, als door eene wet, verbonden of belast" 1).

1) Mr. Thorbecke, Aanteekeningen op de Grondwet, bl. 120.

Het spreekt van zelf dat, om dezelfde redenen waarom de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid der Kroon afhankelijk moest worden gemaakt van de medewerking van de Staten-Generaal, ditzelfde ook behoort te geschieden ten aanzien der bevoegdheid om door tractaten den staat te verbinden, althans voor zoover deze met wettelijke rechten verband houden, of aan het Rijk geldelijke verplichtingen opleggen. Vóór 1848 was dit op hoogst onvoldoende wijze geregeld. Goedkeuring van de Staten-Generaal werd alleen vereischt, ingeval de tractaten eenigen afstand of ruiling van grondgebied inhielden (art. 58 G.W. 1815). In 1848 werd dit uitgebreid tot tractaten die eenige bepaling of verandering wettelijke rechten betreffende inhouden, (art. 57 G.W. 1848) en in 1887 mede tot die welke het Rijk geldelijke verplichtingen opleggen (art. 59). Na die goedkeuring der S.G. volgt de ratificatie, en het is deze laatste die het tractaat verbindend maakt. „Niet, omdat de Staten-Generaal het verdrag hebben goedgekeurd, is het na de bekrachtiging ook bindend voor de onderdanen, maar omdat de koning, door die goedkeuring tot ratificatie bevoegd" (die goedkeuring behoorde dan ook niet in wetsvorm te worden gegeven) „en tot deze overgaande, de in het verdrag voorkomende bepalingen, die naar harer inhoud voor de onderdanen bindend zijn, voor hen bindende gemaakt heeft" 1) 2)

Deze werking van het tractaat, nl. dat daarvoor zelfs de grondwet wijken moet, is niet een gevolg daarvan, dat er boven de verschillende staten een soort volkenrechtelijke eenheid zou bestaan, tengevolge waarvan het nationale recht door het internationale zou worden geprimeerd. Er bestaan zeker, onafhankelijk van de wetgeving, algemeene rechtsbe-

1) van Boneval Faure, Tijdschrift voor privaatrecht, notarisambt en registratie n°. 1732.

2) Op dit punt heb ik, na lezing van de keurige dissertatie van Mr. W. J. M. van Eysinga „proeve eener inleiding tot het nederlandsch tractatenrecht", Leiden 1906, mijne vroeger hier en elders verdedigde meening laten varen. Lezenswaardig is ook de Mem. v. antw. Uitvoering van enkele bepalingen der op 12 Juni te 's Gravenhage gesloten verdragen (betreffende het internationaal privaatrecht), zitting 1905/6, stuk 72, n°. 2 en de daarop volgende beraadslagingen in de Staten-Generaal.

ginselen zoowel tusschen de volken onderling als tusschen de volksgenooten onderling, maar die beginselen worden eerst positief recht, de naleving ervan kan eerst worden afgedwongen, wanneer ze door het hoofd van den staat als zoodanig zijn erkend. Zulk eene souvereine macht, die haar wil kan opleggen, bestaat wel voor elken staat afzonderlijk, niet voor meerdere staten. Het volkenrecht kan dus aan zulk een hoofd zijn recht op erkenning niet ontleenen, en evenmin aan de „rechtssouvereiniteit", vermits deze niet heerscht, geen dwingende macht bezit [1]).

Die werking is het gevolg van het karakter van elke overeenkomst. Indien twee Souvereinen zich onderling, dus hunne volken, verbinden, geven zij wederzijds, binnen de grenzen van dat tractaat, hunne oorspronkelijke vrijheid prijs; de vrijheid nl. om te besturen of te regelen in strijd met het tractaat. Zij handelen even als particulieren, die door overeenkomst de rechten die zij uit de wet putten kunnen prijsgeven, althans zoo zij daarover de vrije beschikking hebben. Sluiten particulieren een overeenkomst, dan onderwerpen deze zich niet aan „hooger recht", maar wijzigen door hun wil het bestaande recht. Evenzoo doen contracteerende Mogendheden; zij komen overeen, dat tusschen haar eene lex specialis zal gelden, onafhankelijk van wat in haar land rechtens is; zij worden daartoe niet gedwongen; zij gehoorzamen niet aan een buiten haar staande macht, doch volgen haar eigen wil, hierin bestaande, dat in het bij tractaat bedoelde geval de gewone landswet niet gelden zal.

Zijn de Staten-Generaal bevoegd gelden voor gezantschapsposten enz. te weigeren, en, door wijziging te brengen in de begrootingscijfers, te pogen het eene gezantschap door een ander te doen vervangen? Herhaaldelijk is dit geschied; o. a. ten aanzien van het gezantschap bij den Pauselijken Stoel. Mr. Heemskerk, die in zijn „praktijk der grondwet" vele gevallen meedeelt, acht dit ongeoorloofd, als in strijd met een „praerogatief van de kroon." [2]) De Hoogleeraar

1) Zie boven, bl. 13.
2) Zie Praktijk der GW., art. 55.

Buys keurt de afstemming van een post voor een lang bestaan hebbend gezantschap af, omdat „de drie factoren der wetgevende macht" de bestaande regeling hebben goedgekeurd, en deze niet door één dier factoren moet vernietigd worden. Dit argument schijnt echter niet juist, want de koning alleen, dus één der drie bedoelde factoren, kan elk oogenblik den bestaanden toestand wijzigen.

Indien men toegeeft dat gelden mogen worden geweigerd, bestemd tot verhooging van posten of tot instelling van nieuwe gezantschappen — en dit ontkent ook Mr. Heemskerk niet, — dan erkent men in beginsel dat de Staten-Generaal door hun budgetrecht op de uitoefening van 's konings bevoegdheid mogen ingrijpen. Trouwens, indien men dat betwist, moet men evenzeer het bezetten van de bureelen van het Departement van Buitenlandsche Zaken aan het budgetrecht der Kamer onttrekken. Want ook dit houdt verband met 's konings opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen. Consequent doorredeneerende, zouden dan de Staten-Generaal, is eenmaal door den koning de oorlog verklaard, steeds ook alle gevraagde gelden moeten toestaan, alsmede alles wat de koning noodig heeft ter uitoefening van het „oppergezag over zee- en landmacht." [1]) Immers zijn dit allen „praerogatieven," evengoed als „het opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen."

Indien men echter let op de beteekenis van de begrootingswetten en dus in het oog houdt, dat deze wel de bevoegdheid geven om over de middelen te beschikken, maar dat de kroon aan die wetten de bevoegdheid tot handelen niet ontleent, dan komt men tot het besluit dat de koning door de afstemming van een gezantschapspost rechtens niet verplicht is zich bij de beslissing der Staten-Generaal neer te leggen; hij kan hunondanks zich door een gezant wettig doen vertegenwoordigen; ook behoeft hij geen vrede te sluiten als hij niet wil; alleen krijgt hij geen geld ter beschikking om den gezant te betalen of den oorlog te voeren.

Indien de koning, buiten bezwaar van 's Rijks schatkist, het gezantschap bij den Pauselijken Stoel wilde herstellen,

1) Zie de artt. 58 en 60.

zouden de Staten-Generaal dit niet kunnen of mogen beletten.

Als Opperbestuurder der buitenlandsche betrekkingen heeft de koning in zijn dienst het korps diplomatieke ambtenaren, laatstelijk georganiseerd bij Kon. Besluit van 5 September 1912 (Stsbl. n°. 289) (Reglement op den diplomatieken dienst). Deze ambtenaren zijn belast met de waarneming in het buitenland van de belangen van den staat als zoodanig, en zijn dus onmisbaar. Alleen zij die tot de diplomatie behooren worden in den vreemde tot die kringen toegelaten, waar omtrent de internationale verhoudingen wordt gehandeld en beslist, en kunnen dus de regeering op de hoogte houden van hetgeen in die kringen omgaat. Slechts een volk dat niet meer onder de mogendheden begeert te worden geteld, kan de diplomatie als onnutten ballast over boord werpen.

Ter ondersteuning en bescherming van Nederlanders in vreemde landen worden in die landen consulaire ambtenaren aangesteld. Hoewel deze ambtenaren voor de belangen der individuen, voor de maatschappelijke en niet voor de staatsbelangen hebben te waken, behooren ook zij, willen zij aan hun bestemming voldoen, vooral in Oostersche landen zekeren staat te voeren. Hun werkkring is geregeld laatstelijk bij Kon. Besluit van 19 Aug. 1918 (Stsbl. n°. 524) (Reglement op de oprichting van den consulairen dienst). Hun zijn ook ambtelijke werkzaamheden opgedragen wettelijke rechten betreffende; nl. de bevoegdheid tot het opmaken van acten van den burgerlijken stand en van andere burgerlijke acten; voorts de uitoefening van rechtsmacht. De rechtspraak zelve is geregeld bij de wet van 25 Juli 1871 (Stsbl. n°. 91) „houdende regeling van de bevoegdheid der consulaire ambtenaren tot het opmaken van burgerlijke acten en van de consulaire rechtsmacht." Deze wet is gewijzigd bij die van 9 Nov. 1875 (Stsbl. n°. 201); 15 April 1886 (Stsbl. n°. 63); 16 Dec. 1886 (Stsbl. n°. 204); 7 Juni 1905 (Stsbl. n°. 203); 10 Febr. 1910 (Stsbl. n°. 56) en 19 Mrt 1913 (Stsbl. n°. 100).

Over de betreffende grondwettelijke bepalingen nog eenige opmerkingen.

Art. 58 zegt: de koning verklaart oorlog. Dit spreekt wel van zelf, wie anders in een monarchalen staat zou die bevoegdheid hebben?

Maar is het voorzichtig, dat hij deze macht alleen uitoefenen kan, zonder verplichte medewerking van Staten-Generaal of Raad van State?

Veel bezwaar is er niet tegen. Integendeel: vooreerst handelt de koning niet buiten zijn ministers om; indien hij bij zijn verstand is zal hij niet buiten hunne medewerking handelen; in wettelijken zin komt de verantwoordelijkheid voor den oorlog op de ministers neer. Die verantwoordelijkheid echter drukt heel wat minder, wanneer zij ten deele overgebracht wordt op een college; nog wel op een college, dat allicht tijd en gelegenheid zal missen voor een meer dan oppervlakkig onderzoek. Veelal zal het zich moeten tevreden stellen met kennisneming van enkele stukken, dus met datgene, wat men goedvindt het voor te leggen; ook zal het bezwaarlijk de werkelijke weerbaarheid des lands kunnen beoordeelen. Dit heeft tot zijn nadeel Frankrijk in 1870 ondervonden. De meening dat juist vorsten licht tot oorlog zouden besluiten, wordt niet door de feiten bevestigd. Een volk, de massa, is veel gemakkelijker op te winden dan de hooge amtenaarswereld, vooral wanneer het niet in staat is zijn betrekkelijke zwakheid in te zien of te erkennen. Ook dit heeft Frankrijk ons in 1870 en Griekenland in 1897 geleerd. In 1848 heeft het groote moeite gekost de Fransche natie van het voeren van oorlog terug te houden. Reeds het dynastiek belang zal, althans stellig ten onzent, zich tegen een lichtvaardig krijgvoeren verzetten. Stelt men zich duidelijk het oponthoud voor oogen dat, in deze dagen van uiterst snel handelen, een voorafgaande beraadslaging in de Staten-Generaal zou veroorzaken, en bedenkt men hoe moeielijk eene vrije discussie zijn zou op het oogenblik dat de vijand voor de deur staat, zoodat elk lid de allergrootste voorzichtigheid zou moeten in acht nemen ten einde den vijand niet in de hand te werken, dan zal men zich niet verwonderen dat vóór 1914 slechts zelden stemmen zijn opgegaan voor eene wijziging van onze grondwet op dit punt en dat ook thans nog velen bezwaar hebben tegen een dergelijke verandering. Mr. Heemskerk, die als schrijver, niet echter tijdens de grondwetherziening als minister, medewerking der Staten-Generaal wenschelijk achtte, heeft zich o. a. beroepen op onzen oorlog met Atjeh. Doch zou zelfs tegenover zulk een staat, die steeds

de hulp van andere mogendheden inriep, een langdurig oponthoud geen gevaar hebben opgeleverd, en zouden de Staten-Generaal, niet door den Atjehschen Sultan doch alleen door onze regeering ingelicht, op dat oogenblik beter dan de Indische autoriteiten in staat zijn geweest de rechtmatigheid en de gevolgen van de oorlogsverklaring te doorzien?

De taak van de Staten-Generaal is een andere. Zij moeten goed toezien op de tractaten die gesloten worden, omdat deze meermalen stof tot moeilijkheden hebben opgeleverd, en voorts zich zooveel mogelijk op de hoogte houden van den algemeenen gang van zaken.

Daartoe dient dan ook het 1e lid van art. 59, luidende: „de Koning sluit en bekrachtigt alle verdragen met vreemde Mogendheden. Hij deelt den inhoud dier verdragen mede aan de beide Kamers, der S.-G., zoodra hij oordeelt dat het belang van den staat dit toelaat." De tweede zinsnede „zoodra hij oordeelt dat het belang van den staat dit toelaat" verlamt de uitwerking die de mededeeling van den inhoud der verdragen zou kunnen hebben. Maar eene verplichting om steeds alle verdragen onmiddellijk over te leggen zou alles behalve voorzichtig, dies gewenscht, zijn. Men moet hier kiezen tusschen twee kwaden.

Het 2e lid luidde vroeger: „verdragen, welke, hetzij afstand of ruiling van eenig grondgebied des Rijks in Europa of andere werelddeelen, hetzij eenige andere bepaling of verandering, wettelijke rechten betreffende, inhouden, worden door den Koning niet bekrachtigd, dan nadat de Staten-Generaal die bepaling of verandering hebben goedgekeurd."

In plaats van „afstand of ruiling" staat er thans „wijziging"; dit omvat aanhechting. Ook deze kan voor den staat bedenkelijke gevolgen meebrengen; inzonderheid aanhechting van landen binnen den kring van onze O. I. bezittingen gelegen.

Het is evenwel betwist, dat verdragen met onafhankelijke Indische vorsten, indien deze afstand van grondgebied aan ons inhouden, moeten worden goedgekeurd.

In de Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer betreffende de tegenwoordige redactie van dit artikel heeft de regeering uitdrukkelijk verklaard: „de bepaling is niet toepasselijk op de verdragen, welke volgens de krachtens art. 59 der grondwet aan den Gouverneur-Generaal gegeven bevoegdheid door dezen gesloten worden met Indische vorsten en volken."

De Minister Heemskerk heeft dit gevoelen nader verdedigd, bij gelegenheid eener discussie met den Heer Roëll in de Eerste Kamer, den 30en December 1887.

De beantwoording der vraag houdt nauw verband met de vraag of art. 44 van het Reglement op het Beleid der Regeering in Nederlandsch-Indië, wet van 12 September 1854 (Stsbl. n°. 129) beheerscht wordt door art. 57 GW. 1848 (thans art. 59). Dat artikel van het R.R. is een uitvloeisel van art. 59 GW. 1848 (thans 61), inhoudende dat de koning het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen heeft. Er is geen reden om aan te nemen, dat de koning, dit bestuur uitoefenende, niet tevens gebonden zou zijn aan evengemeld artikel 57, en dus verplicht alle tractaten met „vreemde mogenheden", — waartoe in staatsrechtelijken zin elke zelfstandige staat, dus ook die waarover Indische vorsten regeeren, behoort — mee te deelen, en goedkeuring te vragen indien zij afstand of ruiling van grondgebied inhouden. Bij de behandeling van het R.R. is dit ook niet betwist; veeleer is uitdrukkelijk erkend dat het 3e lid van bedoeld artikel behoorde te worden toegepast. Wel heeft de Minister Heemskerk aangevoerd, dat dan het 2e lid van art. 44 R.R., bij amendement in de wet gevoegd, overbodig zou zijn geweest, vermits dit dan reeds zou inhouden wat de grondwet voorschreef. Doch dit is niet juist. Art. 44 2e lid zegt „van den inhoud dier verdragen wordt door den Koning mededeeling gedaan aan de beide Kamers der S.G., zoodra Hij oordeelt dat het belang en de zekerheid van het Rijk en van N. I. zulks toelaten." Daar is dus sprake van *alle* verdragen met Indische vorsten en volken; onder deze laatsten zijn er verscheiden die niet zelfstandig zijn, en dus onmogelijk onder de „vreemde mogendheden" kunnen worden gerangschikt. Art. 44 2e R.R. lid gaat dus verder dan art. 57 2° GW. 1848.

Staat het vast dat art. 44 2 R.R. wordt beheerscht door art. 57 GW. 1848, dan is dit ook nu nog zoo. Op dit punt is de rechtstoestand onveranderd gebleven, daar de betreffende

zinsnede van art. 57 in art. 59 is overgenomen. Eene verklaring, voor het eerst in de Eerste Kamer uitgesproken, kan daarin geene wijziging brengen.

Er is nog een belangrijke verandering in het 2e lid van art. 59 aangebracht. Verdragen die aan het Rijk geldelijke verplichtingen opleggen moeten door de Staten-Generaal worden goedgekeurd. De grondwet van 1848 hield die bepaling niet in. Herhaaldelijk zijn zoodanige tractaten zonder goedkeuring gesloten; de bevoegdheid daartoe was dan ook moeilijk te betwisten. 1) Daar zulke verdragen ten slotte leiden kunnen tot belasting der ingezetenen, was wijziging op dit punt wenschelijk.

Ook wordt goedkeuring vereischt, wanneer de verdragen eenige bepaling „wettelijke rechten betreffende" inhouden. In 1848 heeft de Regeering, toen deze woorden voor het eerst in de grondwet gebracht werden, in haar M. v. T. geschreven: „onder wettelijke rechten verstaat de Regeering niet alleen voorschriften van eenige bestaande wet, maar het recht der wetgevende macht in zijnen ganschen omvang; zoodat bij tractaat niet in hare bevoegdheid kan worden ingegrepen, noch, zonder haar, eenig punt gevestigd, dat binnen den kring van haar grondwettig gezag ligt. Hetgeen staatsrechtens onderwerp is der wetgevende macht, moet niet, zoo min in als buiten een verdrag zonder toestemming der S.-G. kunnen worden vastgesteld. Er is strijd van wetgevende bevoegdheid, zoodra de koning bij tractaat eene verbintenis kan opleggen die anders niet dan bij eene wet zou mogen worden opgelegd." Dit is niet tegen te spreken. Wij hebben boven de aandacht er op gevestigd dat een tractaat niet alleen werkt tegenover andere staten, maar evenzeer tegenover 's konings onderdanen. Niet alleen het bij de wet gegeven bevel kan de verplichtingen der onderdanen vaststellen, maar ook een met een andere mogenheid gesloten tractaat. Indien nu een tractaat wijziging brengt in den rechtstoestand dier onderdanen, kan, waar die rechtstoestand slechts bij de wet wordt vastgesteld, aan het hoofd van den staat alleen, buiten medewerking der vertegenwoor-

1) Zie Arrest van den Hoogen Raad van 8 Juni 1877; Ned. Rechtspraak CXVI bl. 186.

diging om, de bevoegdheid om dien te wijzigen niet toekomen. Tot waarborg dier rechten is voorafgaande goedkeuring door de S.-G. noodig.

Over de zaak zelve kan dus geen verschil van gevoelen bestaan. Maar er waren sommigen die het veiliger oordeelden, niet te spreken van „wettelijke rechten," doch van een „onderwerp dat tot de bevoegdheid der Wetgevende Macht behoort." Terecht werd een in dien zin voorgesteld amendement verworpen. Want het is onmogelijk in het afgetrokkene uit te maken, wat tot „de bevoegdheid der wetgevende macht" behoort. Over die vraag zouden zeer lastige discussies kunnen rijzen, vooral gevaarlijk bij het sluiten van verdragen, waarbij de contracteerende mogendheden de bevoegdheden der regeering zoo nauwkeurig mogelijk behooren te kennen. Het denkbeeld alsof het ééne onderwerp van zelf tot de wetgevende, het andere van zelf tot de uitvoerende macht behoort is, — daargelaten nog de onjuiste benamingen van wetgevende en uitvoerende macht — onjuist. Het woord „wettelijke rechten" daarentegen kan tot geen twijfel aanleiding geven. Het bevat al datgene wat volgens de grondwet bij de wet moet worden geregeld, èn datgene wat feitelijk bij de wet geregeld is ook al eischt de grondwet dit niet.

Mag de koning de goedkeuring vragen ook van andere verdragen dan die welke in art. 59 2° worden bedoeld? Neen, antwoorden zij die, in hun stelsel, uitvoerende en wetgevende macht tegenover elkaar stellen. Aan elk dier beide machten, zoo leeren zij, wijst de grondwet haar taak aan; van de plicht om die taak te vervullen mag niet worden afgeweken, en dat doet men, als men voor hare vervulling nog andere machten inroept. 1) Maar bevestigend moet de vraag luiden voor wie den koning houdt voor den bezitter van alle staatsmacht, hoewel in de uitoefening daarvan gebonden door allerlei voorschriften. Hij is verplicht de goedkeuring of het gemeen overleg der Staten-Generaal in te roepen daar waar de grondwet dit eischt, en ook waar iets reeds bij de wet is geregeld, omdat zulk eene regeling alleen door eene wet kan worden gewijzigd. Maar evenmin thans als in vorige eeuwen mag den koning de bevoegdheid worden

1) Zie o. a. Buys Grondwet, III, bl. 103.

betwist, voor het vaststellen van den regel, dien hij zich zelven wenscht te stellen, vrijwillig de medewerking in te roepen van zijn getrouwe Staten-Generaal, al ware het alleen om langs dien weg zich de instemming van zijn volk te verzekeren.

Ingeval het tractaat bepalingen bevat die op bovenbedoelde onderwerpen betrekking hebben, moeten niet, zooals in 1848 bepaald was, alleen die bepalingen, maar moet, evenals vóór 1848, geheel het verdrag worden goedgekeurd.

Ten slotte moet nog de aandacht worden gevestigd op het 3e lid van art. 59. Deze bepaling is nieuw, doch sluit zich aan bij den toestand zooals die tijdens de laatste grondwetherziening bestond. Immers ook vóór 1887 werden uitleveringstractaten gesloten zonder door de Staten-Generaal te worden goedgekeurd, mits ze niet afweken van de algemeene wet van 6 April 1875 (Stsbl. n°. 66) „betreffende de uitlevering van vreemdelingen." Het was met het oog daarop dat deze nieuwe bepaling werd voorgesteld.

De redactie van deze zinsnede luidde oorspronkelijk: „deze goedkeuring wordt niet vereischt, indien de wet den koning tot het sluiten van het verdrag heeft gemachtigd." De Tweede Kamer heeft een amendement aangenomen, waarbij de tegenwoordige redactie werd voorgesteld, terecht oordeelende dat de wet, welke immers ook uitgaat van den koning, niet den koning kan machtigen. Niemand kan zich zelven machtigen. De Kamer heeft evenwel later berouw gekregen over deze goede daad, die feitelijk een inbreuk maakte op de leer, dat de koning en de „wetgevende macht" als twee machten tegenover elkaar staan, en heeft in art. 69 1e lid weer de onrechtskundige uitdrukking, „machtiging van den koning bij de wet" gehandhaafd. 1) Tallooze wetten evenwel bevatten de volkomen juiste redactie: *Wij* behouden ons voor!

Het is de vraag of de alinea wel uitdrukt wat men heeft willen zeggen. De genoemde wet van 1875 houdt zoo min een „machtiging" als een „voorbehoud" in; toch is de nieuwe alinea juist met het oog op de uitleveringswet in de grondwet opgenomen. Wellicht ware het juister geweest te zeggen:

1) Zie Handel. S. G. Arntzenius, Dl. V, 671, 677, 708, 709, 720/1.

deze goedkeuring wordt niet vereischt, indien het verdrag geenerlei afwijking van bestaande wetten inhoudt.

Tusschen Nederland en Denemarken is den 12en Februari 1904 eene algemeene overeenkomst gesloten, waarbij beide landen zich verplichten aan het Permanente Hof van arbitrage te onderwerpen alle wederzijdsche geschillen en twistgedingen, die niet langs diplomatieken weg zullen kunnen worden opgelost. Doet zich nu zulk een geschil of twistgeding voor, dan moeten de contracteerende partijen een compromis teekenen, omschrijvende het voorwerp van het geding, den omvang van de arbitrale bevoegdheden, enz. Vermits zulk een compromis niets is dan de uitvoering van, — het voldoen aan de overeenkomst zelve, zoo behoeft daarvoor de goedkeuring der Staten-Generaal niet te worden gevraagd; dit zou geen zin hebben. Niettemin heeft de regeering het veiliger geacht, met gebruikmaking van het 3e lid van art. 59, zich de bevoegdheid om dat compromis te sluiten voor te behouden. Dit heeft aanleiding gegeven tot bijzonder scherpzinnige beschouwingen, die echter de goedkeuring van de overeenkomst niet belet, doch tevens aangetoond hebben dat bedoeld voorbehoud evengoed, wellicht beter had kunnen zijn weggelaten 1).

Landsverdediging.

De onderlinge verhouding van de volkeren behoort op rechtsbeginselen te berusten, en deze kunnen, bij gebreke aan een over allen regeerend gezag en aan een ook formeel bindenden vorm, slechts bij verdrag worden vastgesteld. Ter bescherming van het volk is een leger noodig, dat dezelfde roeping heeft als de politiemacht belast met de handbaving van het recht en den inwendigen vrede. Zonder leger is een volk dat omringd wordt door volken met krachtige legers ten doode opgeschreven; het wordt onvermijdelijk, binnen korter of langer tijd, ingelijfd bij een ander volk; in welk geval het gedwongen zal worden te gehoorzamen aan

1) Zie Bijlagen 1903/4 n°. 185, 1904/5 n°. 27 en Handelingen der Tweede Kamer 1904/5 bl. 1727 en vlgg. Eerste Kamer, bl. 427, 481, 534.

vreemden, die het ingelijfde, dus zwakkere volk naar goedvinden kunnen trappen of minachten; zoodat het gebezigd zal worden voor vreemde, niet met zijn eigen belangen samenvallende belangen en gedrukt zal worden onder lasten, zwaarder dan die welke men onder eigen bestuur te dragen had. Desniettemin zijn er menschen, en wel menschen die hoog opgeven van vrijheid en onafhankelijkheid, welke zich tegen het dragen van wapenen ter verdediging van eigen land verzetten. Dit is erbarmelijk. In de constitutie van sommige Staten in N. Amerika is bepaald, dat wie behoort tot eene gezindheid, waar men gewetensbezwaar heeft tegen het gebruik van wapenen, hiervan vrijgesteld kan worden tegen betaling van zekere schadevergoeding, welke verband houdt met hetgeen benoodigd is voor de opleiding van een goed soldaat. Ook in ons land wist men tijdens de Republiek dergelijke consciëntiebezwaren te eerbiedigen. Een beroep evenwel op de leeringen van Jezus Christus, als tegenwoordig weer in zwang komt, schijnt weinig gegrond. Calvijn [1]) heeft die reeds weerlegd. Jezus heeft geweld ten bate van ons eigen ik veroordeeld; een soldaat daarentegen vecht voor anderen; voor vrouw en kind; voor oud en jong; voor land en vorst. Daarom juist is zijn toewijding een edele daad, waarvoor hij dan ook in deze wereld vaak slecht beloond wordt. Dat menigmaal oorlogen op grond van slechte motieven gevoerd zijn komt voor rekening van de leiders der volken, niet van hen die, zonder die motieven te mogen of te kunnen beoordeelen, hun leven en krachten aan den dienst des vaderlands wijden.

Vrijheid en zelfbestuur behooren tot de hoogste goederen, waarvoor ieder, die nog iets hoogers kent dan materieel genot, alles behoort over te hebben; ook zoo noodig het leven. Maar deze offerwilligheid is zonder eenheid van handelen nutteloos. De noodzakelijkheid van een aanvoerder en van volstrekte gehoorzaamheid aan het hoofd springt nergens duidelijker in het oog dan op het gebied der landsverdediging. Deze verdediging vordert zelfs het leven der ingezetenen; wie zich aan de eenmaal op hem persoonlijk rustende verplichting onttrekt moet, althans in oorlogstijd, wel met den dood worden gestraft, al is het gebrek aan moed of vaderlandsliefde op zich zelf meer een zwakheid dan een misdaad. De verdediging komt, indien ze gelukt, allen ten goede, doch wordt, waar men haar van individueel goedvinden laat afhangen, onmogelijk; zij eischt desnoods het leven; alleen dus door met den dood te dreigen en daardoor de individueele willekeur te breidelen, is het mogelijk het recht en het belang van allen te verdedigen. Maar zulk een bedreiging uit nooddwang valt buiten het eigenlijke gebied van het strafrecht.

1) Institutio. Boek IV, Cap. XX, 11.

Ten allen tijde is het recht om den burger tot verdediging van de gemeenschap te dwingen erkend. In oorlogstijd heeft het staatsopperhoofd zoogoed als absoluut gezag. Natuurlijk kan het zijn taak niet vervullen zonder medewerking van anderen. In vroegere tijden gingen de hoogere standen voorop; maar ook geld was er noodig ter aanschaffing van huurtroepen. Tijdens onze republiek rustte de plicht om eigen haard te verdedigen op alle ingezetenen, doch, zoodra het niet meer alleen de verdediging van het gemeentelijk grondgebied gold, werden huurtroepen gebezigd. Naarmate de onafhankelijkheid van gemeente en provincie wijken moest voor hoogere eenheid, werd de vorming van een nationaal leger noodzakelijker. Dit wordt steeds duidelijker door alle volken ingezien. Van daar de algemeenheid der verplichting om geheel het land — niet meer enkel eigen gemeenten — te verdedigen. De verplichting om te dienen ter verdediging van eigen haarstede — niet dus van onze koloniale bezittingen, — omvat thans alle ingezetenen, al worden niet deze allen, doch uit hun midden slechts het benoodigde aantal in dienst gesteld. Er zijn nog altijd volkslegers waaraan een deel des volks zich tegen betaling onttrekken kan. Zulk een bevoegdheid moet niet worden geduld, omdat aan een volksleger zich niet een of andere stand kan onttrekken zonder dat het ophoudt een werkelijk volksleger te zijn; het leger ontaardt dan tot een huurleger, doch tot een huurleger waaraan men de verschuldigde soldij onthoudt. Ook is het immoreel iemand de bevoegdheid te geven om weg te loopen. Wegloopen behoort evenmin door de regeering te worden geduld als door de gegoede standen, die zulk een smaad zich niet kunnen laten aanleunen. En wanneer men erkent

dat het in oorlogstijd smadelijk is zich aan de algemeene verplichtingen te onttrekken, erkent men tevens de verplichting om in vredestijd zich voor te bereiden. Want zonder voorbereiding kan men aan zijn eventueele verplichtingen in den krijg niet voldoen.

Tweeërlei komt bij dit onderwerp in aanmerking: **A.** het gezag des Konings; **B.** „de verplichtingen der onderdanen. Deze laatste zouden ook kunnen worden besproken in het Tweede Deel, handelende over de „onderdanen." Doch daar zij strekken om de Overheid in de vervulling van hare verplichtingen bij te staan, kunnen zij ook gevoegelijk in dit deel worden behandeld.

A. Oppergezag des Konings.

art. 60. *art.* 60. *De Koning heeft het oppergezag over zee- en landmacht.*

De militaire officieren worden door Hem benoemd. Zij worden door hem bevorderd, ontslagen of op pensioen gesteld, volgens de regels door de wet te bepalen.

De pensioenen worden door de wet geregeld.

Ook hier wordt wel eens de leer van het „koninklijk praerogatief" ingeroepen. Den koning stellende tegenover „de wetgevende macht", beweert men dat de koning alleen alles mag en moet doen wat niet uitdrukkelijk aan laatstgemelde „macht" is toebedeeld. Mitsdien werd het ongrondwettig geacht regels te stellen voor de benoeming van officieren, gelijk geschied is bij de wet van 30 Mei 1877 (Stsbl. n°. 141) 1) „regelende het onderwijs aan de Konink. Mil. Akademie", vermits de grondwet alleen spreekt van het stellen van regels voor bevordering, ontslag of pensioneering. Om dezelfde reden achten velen legerorganisatie bij de wet ongeoorloofd. Over deze quaestie is langen tijd zoowel tusschen de politieke partijen als tusschen de schrijvers over staatsrecht gestreden.

Neemt men aan, dat er slechts ééne ondeelbare, doch in hare uitoefening op verschillende wijzen zich openbarende macht in den staat is, dan is het niet twijfelachtig dat de

1) Thans de wet van 21 Juli 1890 (Stsbl. n°. 126) ter regeling van het Militair Onderwijs bij de Landmacht.

koning steeds bevoegd is bij het stellen van regelen de medewerking in te roepen van de Staten-Generaal. Er is niet een taak opgedragen aan den koning en eene andere aan den wetgever, maar geheel de regeeringstaak rust op de kroon, die altijd bevoegd, en vaak verplicht is die taak uit te oefenen in overleg en met instemming der Staten-Generaal.1) Dit klemt voor ons staatsrecht te meer, omdat krachtens de grondwet de uitoefening van 's konings macht steeds gebonden is aan de beschikking over 's Rijks gelden, welke zonder medewerking van de Staten-Generaal niet verkrijgbaar is. Wel is waar mogen, waar de koning bevoegd is eene zaak bij Besluit te regelen, de Staten-Generaal de naleving zijner verplichting niet onmogelijk te maken. Maar vast staat toch dat niet elke uitgave door de Staten-Generaal behoeft te worden goedgekeurd. De Kamer kan gelden weigeren voor bezoldiging van ambtenaren, al worden deze door den koning benoemd. Waarom zou nu de kroon, die bij elke daad van benoeming geld noodig heeft en deswegens bij de S.-G. aanklopt, niet, al ware 't maar om tegen wispelturigheid van dat college gedekt te zijn, vooraf met medewerking van dat college regels mogen vaststellen? Alleen maar mag zij daartoe direct noch indirect worden gedwongen. Dit zou inderdaad met de grondwet in strijd zijn.

Het vestingstelsel is dan ook geregeld bij de wet van 18 April 1874 (Stsbl. n°. 64) en de bevoegdheid om ook de legerorganisatie bij de wet vast te stellen wordt zelden meer betwist. Wel de doelmatigheid van zulk eene wettelijke regeling.

Het woord „oppergezag" in art. 60 heeft geen andere beteekenis dan opperbestuur in art. 57. Doch als de koning zelf het opperbevel voert, ontstaat er eene constitutioneele moeielijkheid. De bevelhebber moet gedekt worden door de ministerieele verantwoordelijkheid, en moet dus verwijderd kunnen worden als de minister die verantwoordelijkheid niet wil dragen, maar den koning-bevelhebber te verwijderen is niet wel mogelijk. Omgekeerd kan de koning den minister

1) Dit is ook het gevoelen van den Hoogleeraar Buys, Grondwet Dl. I bl. 220, in tegenstelling met dat van Mr. Heemskerk, Praktijk der grondwet I pag. 65. Hoe evenwel het daar gevoerde betoog te rijmen is met dat, voorkomende in Deel III bl. 103 is niet duidelijk.

als deze het met hem als bevelhebber niet eens is ontslaan en doen vervangen door iemand die zich naar zijn wil voegt. Op die wijze wordt echter de ministerieele verantwoordelijkheid een wassen neus.

De uitoefening van 's konings macht ten aanzien van 's lands defensie wordt thans geregeld bij de wet van 9 Juni 1902 (Stsbl. n°. 89) „tot de regeling van de bevordering, het ontslag, het op non-activiteit en het op pensioen stellen der militaire officieren bij de landmacht", en bij die van denzelfden datum (Stsbl. n°. 90) „tot regeling van de militaire pensioenen bij de landmacht." Op denzelfden datum zijn dezelfde onderwerpen geregeld voor de zeemacht (Stsbl. n°. 86 en 87). Voorts komt in aanmerking de boven (pg. 120 n. 1) reeds genoemde wet „ter regeling van het Militair Onderwijs bij de Landmacht" van 21 Juli 1890 (Stsbl. n°. 126). Eindelijk die van 24 Juli 1854 (Stsbl. n°. 92) „betreffende het verleenen van pensioenen aan minder geëmployeerden, werklieden en bedienden op daggeld werkzaam bij inrichtingen van 's Rijks zee en landmacht," gew. 27 Mei 1865 (Stsbl. n°. 38).

B. Verplichtingen der onderdanen.

De onderdanen zijn verplicht der Overheid de vervulling van hare roeping mogelijk te maken. Het geldt hier het hoogste goed der natie, haar vrijheid, waarvoor men alles, geld, moeite, leven, veil dient te hebben. Daar hier vóór alles eenheid van handelen noodig is, zullen al de ter handhaving van de vrijheid aangewende pogingen niet met lamheid worden geslagen, worden de verplichtingen der onderdanen nauwkeurig bij de wet geregeld, en wel krachtens de artt. 180— 186 der grondwet, luidende:

artt. 180-186.

art. 180. *Alle Nederlanders daartoe in staat, zijn verplicht mede te werken tot handhaving der onafhankelijkheid van het Rijk en tot verdediging van zijn grondgebied.*

Ook aan de ingezetenen die geen Nederlanders zijn, kan die plicht worden opgelegd.

art. 181. *Tot bescherming der belangen van den Staat is er eene zee- en eene landmacht, bestaande uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtingen.*

De wet regelt de verplichte krijgsdienst. Zij regelt ook de verplichtingen die aan hen, die niet tot de zee- of landmacht

behooren, ten aanzien van 's Lands verdediging opgelegd kunnen worden.

art. 182. *Vreemde troepen worden niet dan krachtens eene wet in dienst genomen.*

art. 183. *De dienstplichtingen ter zee zijn bestemd om te dienen in en buiten Europa. Aan de dienst, door hen in de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen te vervullen, worden door de wet voordeelen verbonden.*

art. 184. *De dienstplichtigen te land mogen niet dan met hunne toestemming naar de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen worden gezonden.*

art. 185. *Wanneer in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden de dienstplichtigen die niet in werkelijke dienst zijn, door den Koning geheel of ten deele buitengewoon onder de wapenen worden geroepen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Staten-Generaal gedaan, om het onder de wapenen blijven der dienstplichtigen zooveel noodig te bepalen.*

art. 186. *Al de kosten voor de legers van het Rijk worden uit 's Rijks kas voldaan.*

De inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën van welken aard ook voor de legers of verdedigingswerken van het Rijk gevorderd, kunnen niet dan volgens algemeene regels bij de wet te stellen en tegen schadeloosstelling ten laste van een of meer inwoners of gemeenten worden gebracht.

De uitzonderingen op die algemeene regels voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden worden bij de wet vastgesteld.

Of er oorlogsgevaar in den zin, waarin dat woord in 's Lands wetten voorkomt, aanwezig is, beslist de Koning.

Art. 177 GW. 1848 legde de taak der landsverdediging op aan de ingezetenen, niet aan de Nederlanders. Gevolg daarvan had moeten zijn, dat de ingezetenen als zoodanig allen over één en denzelfden kam werden geschoren. Men wenschte echter de vreemdelingen vrij te stellen voor zoover dezen tot landen behooren waar Nederlanders vrij worden gesteld van den dienst. Dit laat zich begrijpen; deed men anders, dan zouden de vreemde mogendheden

ook onze zonen inlijven; en daar de buitenlandsche wetten gemeenlijk geen plaatsvervanging toelaten, zouden velen van hen, die hier zich voor geld van hun verplichting konden onttrekken, elders toch tot persoonlijken dienstplicht worden gedwongen. Hoe hierin te voorzien? Door te bepalen dat een ingezetene, behoorende tot een staat waar de Nederlander niet aan den verplichten krijgsdienst is onderworpen, of waar ten aanzien der dienstplichtigheid het beginsel van wederkeerigheid is aangenomen, „niet voor ingezeten wordt gehouden." Hij *is* het wel; valt dus onder de bepaling der grondwet: maar wordt er „niet voor gehouden." Een zeer eenvoudige manier om de grondwet te plooien naar eigen inzicht!

Daar volgens art. 177 GW. 1848 de verplichting op de ingezetenen rustte, kon menigeen zich daaraan gemaklijk door verblijf buitenslands onttrekken. Het tegenwoordig artikel gaat van een juister beginsel uit. Het legt de verplichting op aan hen die bij het behoud van den staat als zoodanig geacht moeten worden het meeste belang te hebben, dus aan de Nederlanders onverschillig waar zij zich bevinden, zonder nochtans te verbieden dat voor buitenlands verblijfhoudenden eene afzonderlijke regeling wordt gemaakt. Aan ingezetenen niet-Nederlanders *kan* de verplichting worden opgelegd. Thans derhalve kan, zonder ontduiking der grondwettelijke bepaling, het beginsel van reciprociteit worden gehuldigd.

Wie ingezetenen zijn bepaalt de wet van 12 Dec. 1892 (Stsbl. n°. 268).

Art. 180 laat algemeenen dienstplicht toe, schrijft dien echter niet voor. Het zou onzinnig zijn enkel om der gelijkheidswille aan allen eene verplichting op te leggen, wanneer men aller hulp niet gebruiken kan. Loting, met bepaling dat uit één gezin ten minste één dienen moet tenzij deze kostwinner is, is met deze bepaling, zoo min als met het beginsel van gelijke verdeeling der lasten in strijd.

Met Nederlanders worden alleen mannelijke personen bedoeld. Aan vrouwelijke heeft, in dit verband, de regeering zelfs niet gedacht.[1]) De beweging tot gelijkstelling van mannen en vrouwen heeft zich vooralsnog niet tot dit artikel

1) M. v. A. Eerste Kamer, hfdst. VIII § 2 art. 177. Arntz. IX, bl. 491.

uitgestrekt. Mocht zij zóóver komen, dan zal vooral de regeling van den kazernedienst veel hoofdbrekens kosten.

Dienstplicht bestaat niet enkel in het „dragen van wapenen," zooals art. 177 GW. 1848 zich uitdrukte; ook allerlei andere diensten, hand- en spandiensten b.v., mogen worden opgelegd.

Over de inrichting van 's lands verdediging bevatte de grondwet vroeger heel wat meer bepalingen dan thans. Men achtte dat voor de vrijheid onmisbaar. Maar eene grondwettelijke regeling werkt, bij de voortdurende en snelle wisseling der toestanden, te belemmerend. Men heeft zich dan ook reeds vroeger niet aan de bedoeling der grondwettelijke bepalingen gehouden. In 1815 had men op het oog een staand leger van vrijwilligers, eene nationale militie zooveel mogelijk uit vrijwilligers samengesteld, en eene schutterij. Maar reeds in 1817 werd het staand leger bij de nationale militie ingedeeld. De vroegere bepalingen der grondwet hebben steeds eene betere regeling der landsverdediging tegengehouden. Bij de laatste grondwetherziening zijn echter de belemmeringen weggenomen. Sinds dien tijd is veel veranderd; de plaatsvervanging is afgeschaft bij de wet van 2 Juli 1898 (Stsbl. n°. 170); de wet op de nationale militie van 19 Aug. 1861 (Stsbl. n°. 72) is belangrijk gewijzigd en tenslotte vervangen door de wet van 2 Febr. 1912 (Stsbl. n°. 36). Voorts is de schutterijwet van 11 April 1827 (Stsbl. n°. 17) afgeschaft en de schutterij vervangen door de landweer, geregeld bij de wet van 24 Juni 1901 (Stsbl. n°. 160) „tot regeling van de landweer en van de opheffing van de schutterijen". Terwijl tenslotte de dienstplicht voor den landstorm is geregeld bij de wet van 28 April 1913 (Stsbl. n°. 149). Zie voorts de wet van 6 Juni 1905 (Stsbl. n°. 177) „tot regeling van: 1°. den rechtstoestand van het reserve-personeel der landmacht; 2°. de bevordering, het ontslag en de non-activiteit van de officieren behoorende tot dat personeel; 3°. het op pensioen stellen van de officieren en de mindere militairen behoorende tot het reserve-personeel der landmacht, alsmede het verleenen van pensioen aan hunne weduwen en kinderen". En eindelijk de wet van 6 Juni 1905 (Stsbl. n°. 178) „tot regeling van de bevordering, het ontslag en de non-activiteit van de militie-officieren en van de officieren bij de landweer".

Zoolang een dienstplichtige nog niet is ingelijfd kan hem

ook onze zonen inlijven; en daar de buitenlandsche wetten gemeenlijk geen plaatsvervanging toelaten, zouden velen van hen, die hier zich voor geld van hun verplichting konden onttrekken, elders toch tot persoonlijken dienstplicht worden gedwongen. Hoe hierin te voorzien? Door te bepalen dat een ingezetene, behoorende tot een staat waar de Nederlander niet aan den verplichten krijgsdienst is onderworpen, of waar ten aanzien der dienstplichtigheid het beginsel van wederkeerigheid is aangenomen, „niet voor ingezeten wordt gehouden." Hij *is* het wel; valt dus onder de bepaling der grondwet; maar wordt er „niet voor gehouden." Een zeer eenvoudige manier om de grondwet te plooien naar eigen inzicht!

Daar volgens art. 177 GW. 1848 de verplichting op de ingezetenen rustte, kon menigeen zich daaraan gemaklijk door verblijf buitenslands onttrekken. Het tegenwoordig artikel gaat van een juister beginsel uit. Het legt de verplichting op aan hen die bij het behoud van den staat als zoodanig geacht moeten worden het meeste belang te hebben, dus aan de Nederlanders onverschillig waar zij zich bevinden, zonder nochtans te verbieden dat voor buitenlands verblijfhoudenden eene afzonderlijke regeling wordt gemaakt. Aan ingezetenen niet-Nederlanders *kan* de verplichting worden opgelegd. Thans derhalve kan, zonder ontduiking der grondwettelijke bepaling, het beginsel van reciprociteit worden gehuldigd.

Wie ingezetenen zijn bepaalt de wet van 12 Dec. 1892 (Stsbl. n°. 268).

Art. 180 laat algemeenen dienstplicht toe, schrijft dien echter niet voor. Het zou onzinnig zijn enkel om der gelijkheidswille aan allen eene verplichting op te leggen, wanneer men aller hulp niet gebruiken kan. Loting, met bepaling dat uit één gezin ten minste één dienen moet tenzij deze kostwinner is, is met deze bepaling, zoo min als met het beginsel van gelijke verdeeling der lasten in strijd.

Met Nederlanders worden alleen mannelijke personen bedoeld. Aan vrouwelijke heeft, in dit verband, de regeering zelfs niet gedacht.[1]) De beweging tot gelijkstelling van mannen en vrouwen heeft zich vooralsnog niet tot dit artikel

1) M. v. A. Eerste Kamer, hfdst. VIII § 2 art. 177. Arntz. IX, bl. 491.

uitgestrekt. Mocht zij zóóver komen, dan zal vooral de regeling van den kazernedienst veel hoofdbrekens kosten.

Dienstplicht bestaat niet enkel in het „dragen van wapenen," zooals art. 177 GW. 1848 zich uitdrukte; ook allerlei andere diensten, hand- en spandiensten b.v., mogen worden opgelegd.

Over de inrichting van 's lands verdediging bevatte de grondwet vroeger heel wat meer bepalingen dan thans. Men achtte dat voor de vrijheid onmisbaar. Maar eene grondwettelijke regeling werkt, bij de voortdurende en snelle wisseling der toestanden, te belemmerend. Men heeft zich dan ook reeds vroeger niet aan de bedoeling der grondwettelijke bepalingen gehouden. In 1815 had men op het oog een staand leger van vrijwilligers, eene nationale militie zooveel mogelijk uit vrijwilligers samengesteld, en eene schutterij. Maar reeds in 1817 werd het staand leger bij de nationale militie ingedeeld. De vroegere bepalingen der grondwet hebben steeds eene betere regeling der landsverdediging tegengehouden. Bij de laatste grondwetherziening zijn echter de belemmeringen weggenomen. Sinds dien tijd is veel veranderd; de plaatsvervanging is afgeschaft bij de wet van 2 Juli 1898 (Stsbl. n°. 170); de wet op de nationale militie van 19 Aug. 1861 (Stsbl. n°. 72) is belangrijk gewijzigd en tenslotte vervangen door de wet van 2 Febr. 1912 (Stsbl. n°. 36). Voorts is de schutterijwet van 11 April 1827 (Stsbl. n°. 17) afgeschaft en de schutterij vervangen door de landweer, geregeld bij de wet van 24 Juni 1901 (Stsbl. n°. 160) „tot regeling van de landweer en van de opheffing van de schutterijen". Terwijl tenslotte de dienstplicht voor den landstorm is geregeld bij de wet van 28 April 1913 (Stsbl. n°. 149). Zie voorts de wet van 6 Juni 1905 (Stsbl. n°. 177) „tot regeling van: 1°. den rechtstoestand van het reserve-personeel der landmacht; 2°. de bevordering, het ontslag en de non-activiteit van de officieren behoorende tot dat personeel; 3°. het op pensioen stellen van de officieren en de mindere militairen behoorende tot het reserve-personeel der landmacht, alsmede het verleenen van pensioen aan hunne weduwen en kinderen". En eindelijk de wet van 6 Juni 1905 (Stsbl. n°. 178) „tot regeling van de bevordering, het ontslag en de non-activiteit van de militie-officieren en van de officieren bij de landweer".

Zoolang een dienstplichtige nog niet is ingelijfd kan hem

geenerlei verplichting worden opgelegd dan bij de wet (art. 181 2e lid). De procedure die voorafgaat aan de inlijving (de daad, waardoor het bestaan der verplichting ten aanzien van een bepaald persoon wordt vastgesteld) heeft plaats voor de burgerlijke autoriteiten.

Eenmaal ingelijfd staat hij, anders dan de gewone burger, onder het *onmiddellijk bevel* des konings; toch moeten zelfs dan zijne verplichtingen zooveel doenlijk bij de wet worden vastgesteld; b.v. ten aanzien van den verloftijd, de verplichting om al dan niet in de kazerne te wonen enz. Willekeur, d.w.z. het handelen naar persoonlijk, tijdelijk inzicht, in plaats van naar vaste, voor allen gelijk werkende regelen, moet, zooveel mogelijk, overal te keer worden gegaan.

De rechtsverhouding van den militair tot den koning is dezelfde als die van de ambtenaren in het algemeen, waarover later zal worden gehandeld. Hier moet alleen nog de vraag worden beantwoord of de minderjarige, om zich voor den krijgsdienst te verbinden, de toestemming van ouders of voogden behoeft. De Hooge Raad acht hier art. 1482 van het Burgelijk wetboek van toepassing. Velen betwisten dit, op grond dat het hier eene staatsrechtelijke verplichting geldt, en achten daarom zelfs voor het dienen in de koloniën zulk een toestemming onnoodig.

De redeneering van laatstgenoemden zou juist zijn, indien de wet de verplichting om te dienen legde op allen. Vroeger echter liet de wet plaatsvervanging en nummerverwisseling toe, en het aangaan van zulke contracten berust op zuiver privaat belang Ook nu de persoonlijke dienstplicht is ingevoerd geschiedt toch elke afwijking van de wettelijke verplichting, b.v. bij het vrijwilligerscontract, waardoor andere en gemeenlijk zwaarder verplichtingen ontstaan dan de wettelijke, om redenen van privaat belang. Waarom zou in die gevallen de tusschenkomst van ouders of voogden uitgesloten moeten worden? Art. 13 van het wetsontwerp-Bergansius schreef die medewerking dan ook voor. 1) — Overigens dient te worden erkend, dat de overeenkomst van den vrijwilliger met den staat niet is eene zaak van privaat recht. De voogd kan,

1) Hand. 1889/90 Bijl. 174. 2.

anders dan in burgerlijk recht, den minderjarige zonder diens persoonlijke toestemming niet voor den krijgsdienst verbinden. Ook lost de niet-naleving van de overeenkomst door den vrijwilliger zich niet op in vergoeding van kosten, schaden en interessen; de verbondene kan persoonlijk gedwongen en bij voortdurende weigering gestraft worden.

Sluit onze verplichting om eigen vrijheid en zelfstandigheid te verdedigen ook in zich de verplichting om te gaan dienen in onze koloniën? Neen, zegt art. 184. Het gaat niet aan de kinderen onzes volks bij de wet te dwingen hun leven bloot te stellen voor de uitbreiding van koloniën, waar wij ons gezag ter wille van onze handelsbelangen hebben gevestigd. Nochtans dient niet uit het oog te worden verloren, dat Indië thans een stuk van ons zelf is geworden, en dat, willen wij niet als roovers optreden, wij hebben te erkennen dat wij tegenover Indië groote verplichtingen van zedelijken aard hebben na te komen, waarvoor wij ons ook als natie opofferingen hebben te getroosten.

De dienstplichtigen te land mogen niet dan met hunne toestemming naar de koloniën worden gezonden; wel de dienstplichtigen ter zee, vermits men, ter zee dienende, toch niet in zijn land kan blijven. Daar deze dienstplichtigen gemeenlijk uit zeevarenden worden gerecruteerd is voor hen het bezwaar minder groot. Toch mogen ook zij niet naar de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen worden gezonden, zonder dat hun door de wet voordeelen worden toegekend, en zonder hun toestemming, behoudens in geval van oorlog of oorlogsgevaar, terwijl in andere buitengewone omstandigheden een nadere Koninklijke machtiging noodig is. Een en ander bepaalt art. 76 der wet op de Nationale Militie van 1912. Bij buitengewone omstandigheden roept de koning de dienstplichtigen die niet in werkelijken dienst zijn bijeen. Eene wet is daartoe niet noodig, wel om hen onder de wapenen te doen blijven. Het is echter reeds genoeg, wanneer daartoe een voorstel is ingediend (art. 81 van genoemde wet.) Op die wijze worden de Staten-Generaal van zelf in de zaak gemoeid, zonder dat de regeering er door belemmerd wordt.

Met de verdediging houdt nauw verband het dragen der finantieele lasten. De verdediging des lands is rijkszaak, dus moeten ook alle kosten uit 's Rijks kas worden betaald.

Lang heeft het geduurd voordat dit beginsel consequent is gehuldigd. Finantieele lasten schuift men gaarne van zich af. Tot 1860 liet men de gemeenten de kosten voor kazerneering dragen. Deze lieten zich dit aanleunen, omdat zij in het bezit van garnizoen voordeel zagen. Ook den ingezetenen werden vaak willekeurig lasten opgelegd; de krijgslasten moeten, evenals alle staatslasten, zooveel mogelijk naar billijkheid worden verdeeld; doch dit geschiedde niet.

Het 2e lid van artikel 186, bepalende, dat de inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën van welken aard ook voor de legers of verdedigingswerken van het Rijk gevorderd, niet dan volgens algemeene regels bij de wet te stellen en tegen schadeloosstelling ten laste van een of meer inwoners of gemeenten kan worden gebracht, stelt in beginsel vast dat de ingezetenen verplicht zijn de inkwartiering enz. te dulden. Maar die verplichting moet geregeld worden bij de wet en schadeloosstelling moet worden betaald. Dit geschiedde reeds onder de werking der grondwet 1848, hoewel die wet zelve het niet eischte. Zie de wet „betrekkelijk de inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk" van 14 September 1866 (Stsbl. n°. 138), gewijzigd bij de wet van 29 Maart 1877 (Stsbl. n°. 53) en van 15 April 1886 (Stsbl. n°. 64.) Bij de laatste grondwetherziening is dus niets nieuws ingevoerd, maar de grondwet met den reeds bestaanden toestand in overeenstemming gebracht. Evengenoemde wetten zijn gewijzigd bij de wet van 10 Mei 1890 (Stsbl. n°. 83), ten einde ze geheel met de nieuwe redactie der grondwet in overeenstemming te brengen. Daarbij is ook geregeld de verplichting om reeds in vredestijd de paarden op te geven en te laten keuren, opdat bij het uitbreken van den oorlog met spoed zou kunnen worden gehandeld. Dit geldt slechts voorbereidende maatregelen, en valt alzoo strict genomen niet onder de bepaling van art. 186. De wet van 1890 is gewijzigd bij die van 22 Juli 1899 (Stsbl. n°. 176).

Het 3e lid van art. 186, bepalende dat de uitzonderingen op die algemeene regels voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, of andere buitengewone omstandigheden bij de wet worden vastgesteld, is volkomen overbodig.

Bij het 4e lid, bepalende dat de koning beslist of er oorlogsgevaar, in den zin waarin dat woord in 's Lands wetten voorkomt, aanwezig is, valt op te merken dat de vraag of er oorlogsgevaar is — welk feit meerdere rechtsgevolgen na zich sleept — door den koning alleen wordt beslist, zonder dat daaraan oproeping onder de wapenen (art. 185 GW.) gepaard behoeft te gaan.

Uit het bovenstaande blijkt dat de zorg voor 's lands verdediging veel meer omvat dan „uitvoering." Bij de wet toch is betrekkelijk slechts weinig geregeld. Zoodra de burgers ingelijfd zijn, houdt de bemoeiing van den wetgever ten opzichte van de door hen te vervullen verplichtingen grootendeels op, en wordt bijkans alles door reglementen en orders geregeld. Verder zorgt de koning voor leger en marine; voor de opleiding; den geneeskundigen dienst; het personeel en materieel; het loodswezen; de betonning; de verlichting en de hydrographie; zaken van zóó grooten omvang, dat daarvoor jaarlijks tusschen 30 en 40 millioen gulden benoodigd is. De taak van de zoogenaamd uitvoerende macht omvat veel meer dan die van de zoogenaamd wetgevende.

3°. *Politie.*

Behalve voor de vrede en rust tegenover mogelijke aanvallen van het buitenland heeft de koning te waken voor de vrede, rust en veiligheid binnenslands. Als zoodanig is hij het hoofd van de politie.

Berustte de koninklijke macht in werkelijkheid op de grondwet, in dien zin dat de koning geen andere bevoegdheden heeft dan die hem bij die wet zijn opgedragen, dan is het de vraag of er wel rijkspolitie in ons land zijn mag. De grondwet toch gewaagt er niet van. Wel spreekt zij van „uitvoerende macht," maar indien dit woord alles omvat wat niet onder „wetgevende" en „rechterlijke" macht begrepen wordt, dan is *die* „opdracht van macht" bij de grondwet slechts een woordenspel. Als men tot iemand zegt: ik geef u *f* 100 + *f* 100 + mijn geheele vermogen, kan men korter en juister zeggen: ik geef u mijn geheele vermogen. Indien opdracht van uitvoerende macht niets anders beduidt dan de opdracht om eigen wil uit te voeren, wat beteekent dan geheel het artikel 55 der GW.? Beduidt het iets minder, dan ontbreekt de macht om van 's Rijkswege de politie te handhaven.

Het gebied der politie is zeer omvangrijk; het omvat de

zorg voor rust, veiligheid en orde in den uitgebreidsten zin; niet echter de handhaving der gerechtigheid, ofschoon de politiedienaren ook voor de executie van vonnissen worden gebezigd. De politie treedt op in alle voor het publiek toegankelijke plaatsen ter bescherming van orde, veiligheid, eerbaarheid; zij zorgt voor de openbare gezondheid, ook voor die van den veestapel; voorts voor de veiligheid in die werkplaatsen waar meerderen samenwerken. Reeds in Rome was zij een belangrijke tak van dienst. In Engeland wordt zij hoogelijk geëerd, omdat daar gezorgd wordt, eenerzijds voor krachtige ondersteuning van de politie door den rechter, anderzijds tegen machtsmisbruik, dat vooral op dit gebied licht kan plaats hebben, omdat de ambtenaren gewoonlijk tot snel en alléén handelen genoodzaakt zijn.

Bij ons echter bestaat er tegen de politie veel vooroordeel, misschien ook daardoor gevoed, dat zoowel de noodige bescherming tegen politiewillekeur als voldoende ondersteuning van het politiegezag ontbreekt, terwijl onmiddellijke en snelle afdoening van politiezaken nog steeds onmogelijk schijnt. Licht ziet men in alle politiebemoeiing aanranding der vrijheid, zonder te letten op haar groote zegeningen. Den christenen betaamt dit allerminst. Men mag niet ter wille van de individueele vrijheid van den mensch de onderlinge solidariteit uit het oog verliezen. Reeds Mozes heeft in het algemeen belang talrijke voorschriften gegeven waardoor inbreuk werd gemaakt op de vrijheid van beweging; op vrijheid van verpleging; op huisrecht. Alleen behoort bij het geven van elk voorschrift vast te staan, dat zonder regeeringsbemoeiing in dat speciaal geval de algemeene welvaart en gezondheid noodwendig gevaar loopen; anders ontaardt de overheidsbemoeiing in bemoeizucht of tyrannie.

De rijkspolitie voor de „handhaving van wetten, reglementen van Algemeen Bestuur en Koninklijke Besluiten, voor de rust en veiligheid van den Staat, voor de bescherming van personen en goederen" is geregeld bij Koninklijk Besluit van 17 December 1851 (Stsbl. n°. 166) „houdende nadere bepalingen omtrent het beheer en beleid der algemeene Rijkspolitie." Eene wet om de zaak te regelen bleef nog steeds achterwege, of liever „in overweging." De minister is het hoofd der politie. Er zijn vijf directeuren, onder wie

alle rijkspolitie ressorteert; met die functie zijn thans de procureurs-generaal bij de gerechtshoven belast. Bij K. Besl. van 17 Januari 1854 (Stsbl. n°. 3) is de minister gemachtigd tot het uitgeven van 's koningswege van commissiën van rijksveldwachter aan daarvoor geschikt geachte beambten. De dienst der rijksveldwacht is geregeld bij K. Besl. van 11 November 1856 (Stsbl. n°. 114), waarin de functiën nader omschreven worden. Deze besluiten zijn nader gewijzigd bij K. Besl. van 23 Juni 1876 (Stsbl. n°. 116), van 15 Mei 1893 (Stsbl. n°. 84), van 24 Maart 1897 (Stsbl. n°. 74) en van 22 Augustus 1899 (Stsbl. n°. 202).

Voorts bestaan er sedert 1815 corpsen „maréchaussées; het wapen ressorteert onder oorlog, maar als hulpofficieren zijn de manschappen in dienst der justitie.

Tot den politiedienst behoort verder de zorg voor de openbare gezondheid. Zie de wet van 21 Juni 1901 (Stsbl. n°. 157), „houdende regeling van het Staatstoezicht op de volksgezondheid (gezondheidswet)", waarbij de vroegere wetten op het geneeskundig staatstoezicht zijn vervangen. Ook deze zorg wordt uitgeoefend door het hoofd van den staat. De bij die wet daartoe aangewezen ambtenaren hebben toegang tot alle openbare gebouwen, alle scholen en andere tot het geven van onderwijs bestemde lokalen, kinderbewaarplaatsen, gevangenissen, gestichten van liefdadigheid, slaapsteden, fabrieken, werkplaatsen, weeshuizen, herbergen, logementen, magazijnen, winkels, ziekeninrichtingen, badhuizen en — voor zoover dit noodig is voor de handhaving van de wetten en verordeningen betreffende de volkshuisvesting — alle woningen, ten einde zich bekend te maken met den toestand en de inrichting dier gebouwen of woningen. Ook hebben zij toezicht op de apotheken. Het toezicht echter op den publieken gezondheidsdienst in de gemeenten is opgedragen aan Burgemeester en Wethouders (gemeentewet artt. 179ˡ 205q). In het algemeen is de zorg voor de publieke gezondheid, overeenkomstig de wettelijke voorschriften, aan de gemeenten zelve overgelaten, maar veel meer dan vroeger wordt, sedert de invoering der gezondheidswet, de gemeente daarbij afhankelijk gemaakt van hooger goedkeuring en medewerking. De uitoefening van het toezicht is opgedragen aan *a.* den centralen gezondheidsraad; *b.* hoofdinspecteurs van de

volksgezondheid; *c.* inspecteurs van de volksgezondheid; *d.* gezondheidscommissiën. Voorts komen hierbij in aanmerking de wet „tot voorziening tegen besmettelijke ziekten" van 4 December 1872 (Stsbl. n°. 134), bij eenige latere wetten gewijzigd, de wet van 28 Maart 1877 (Stsbl. n°. 35) „tot wering van besmetting door uit zee aankomende schepen" en de wet van 25 Juli 1919 (Stsbl. n°. 524) houdende bepalingen tot wering van vleeschen vleeschwaren, die voor de volksgezondheid schadelijk zijn [1]).

Het toezicht op de kranzinnigen wordt uitgeoefend door inspecteurs, en is geregeld bij de wet van 27 April 1884 (Stsbl. n°. 96), „tot regeling van het staatstoezicht op krankzinnigen", gewijzigd bij de wet van 15 April 1886 (Stsbl. n°. 64), van 7 December 1896 (Stsbl. n°. 191), van 15 Juli 1904 (Stsbl. n°. 157) en van 27 April 1912 (Stsbl. n°. 165).

Het veeartsenijkundig staatstoezicht en de veeartsenijkundige politie zijn geregeld bij de wet van 20 Juli 1870 (Stsbl. n°. 131), bij latere wetten gewijzigd, laatstelijk bij de wet van 16 April 1915 (Stsbl. n°. 196). Zie ook de wetten van 2 Juni 1875 (Stsbl. n°. 94), „houdende bepalingen betreffende de veeartsenijkundige politie ten opzichte van paarden in het leger", en van 8 Aug. 1878 (Stsbl. n°. 115) „houdende vaststelling van bijzondere bepalingen tot beteugeling der longziekte onder het rundvee in bepaalde deelen des lands.". Het toezicht wordt uitgeoefend door districtsveeartsen en hunne plaatsvervangers, die den algemeenen gezondheidstoestand van het vee hebben na te gaan en te zorgen voor de naleving der verordeningen, vooral bij besmettelijke ziekten.

De zorg voor de belangen der zeevisscherij is opgedragen aan een college voor de zeevisscherijen. Zie de wet van 21 Juni 1881 (Stsbl. n°. 76) „houdende bepalingen omtrent de zeevisscherijen", door latere wetten gewijzigd. Het college is alleen met het geven van advies belast. Ook worden, om de naleving van eenige voorschriften te verzekeren, eenige opzichters aangesteld.

Het toezicht op het stoomwezen, geregeld bij de wet van 15 April 1896 (Stsbl. n°. 69) „houdende regeling van

1) Over de grenzen tusschen rijks- en gemeentebemoeiing is op den 7en April 1893 in de Eerste Kamer een leerzaam debat gevoerd tusschen den minister Tak van Poortvliet en eenige kamerleden.

het toezicht op het gebruik van stoomtoestellen" (stoomwet) en de daarbij behoorende koninklijke besluiten, wordt uitgeoefend door een hoofdingenieur, ingenieurs, aspirant-ingenieurs en opzichters voor het stoomwezen.

Het toezicht op de mijnen en groeven is aan één hoofdingenieur der mijnen opgedragen, wien ingenieurs en adjunct-ingenieurs worden ter zijde gesteld. Zie artt. 255—266 Mijnreglement van 22 Sept. 1906 (Stsbl. n°. 248). [1])

Het toezicht op de maten, gewichten en gasmeters is opgedragen aan een corps ambtenaren voor het ijkwezen; inspecteur, ijkers en adjunctijkers. Zie de wet van 7 April 1869 (Stsbl. n°. 57), „betreffende de maten, gewichten en weegwerktuigen", later gewijzigd. De gewijzigde tekst is te vinden in Staatsblad 1874 n°. 143. Zie ook de wet van 11 Juli 1882 (Stsbl. n°. 91), waarbij de ijk der weegwerktuigen is afgeschaft. Bij de wijzigingswet van 8 Juli 1874 (Stsbl. n°. 91), was de ijk van gasmeters ingevoerd.

Ook de armenzorg behoort tot deze rubriek van de den koning toekomende werkzaamheden.

art. 193. *Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der Regeering, en wordt door de wet geregeld. De Koning doet van de verrichtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.* art. 193.

Aldus art. 193 der grondwet.

In hoever gaat de zorg voor de economische behoeften van den arme der Overheid aan?

In de Israëlitische wetgevingen treffen wij vele bepalingen aan, die ten doel hebben in het bijzonder zwakken en vreemdelingen te beschermen. Maatregelen worden genomen voor het bijeenhouden van het stamgoed en tegen het geheel verarmen der familieleden; den armen worden zekere rechten toegekend op het goed van een ander, zooals tijdens den oogst het recht om aren te lezen. Door deze bepalingen wordt het volk de verplichting ingeprent om te helpen; de bezittingen behooren Gode toe als den waren eigenaar; de

1) Voor de instelling van den Mijnraad, zie art. 7 der wet van 24 Juni 1901 (Stsbl. n°. 170), en Kon. Besl. van 29 Mei 1902 (Stsbl. n°. 78) gew. 2 Sept. 1907 (Stsbl. 246).

eigenaars hebben ze dus als rentmeesters Gods te beheeren.

Ook in het oud-Germaansche recht kent men het beginsel der wederkeerige trouw en hulp. Bij groote rampen moet men elkander bijstaan, en de arme heeft zekere rechten op de vruchten der marke. Scheiding van de marke, die voor aller nooddruft moet dienen, kan niet door één worden doorgedreven.

De christelijke kerk heeft zich, vooral gedurende de middeneeuwen, met de zorg der armen belast, door het geven van aalmoezen, het stichten van allerlei gebouwen en inrichtingen voor behoeftigen; zij gaat daar nog steeds mee voort. De christelijke volken staan dus op een ander standpunt dan de Romeinen, die ook wel veel voor „het volk" deden, maar dit bekostigden uit hetgeen de hoofden en aanzienlijken putten uit de aan Rome onderworpen provincies. Dit was geen uit verplichte liefde ontsproten *charitas*.

Zoolang alleen de kerk zich met de armenzorg belastte, kon er geen sprake zijn van eenig recht, van eenige aanspraak der armen op ondersteuning. Gedurende de Republiek heeft ook de overheid zich met de zorg voor de armen ingelaten. De Gereformeerde kerk stond, als *de* openbare kerk, van zelf met de overheid in nauw verband; de andere kerken zorgden voor haar armen, doch waren rekenplichtig aan het gemeentebestuur. Het armbestuur bestond uit leden van gemeente- en kerkbestuur.

Art. 47 der „grondregels" voor de staatsregeling 1798 zegt: „de maatschappij bedoelende in alles de welvaart van alle hare leden, verschaft arbeid aan den nijveren, onderstand aan den onvermogenden." De regelen ter uitvoering van dit voorschrift hebben zich, gelijk te verwachten was, steeds laten wachten.

Ook Willem I oordeelde dat armenzorg tot het domein der Hooge Regeering behoort (art. 141 GW. 1814), en trachtte de zaak te regelen bij Kon. Besluiten. Zie ook de wet van 28 November 1818 (Stsbl. n°. 40).

Eerst bij art. 195 GW. 1848 werd „regeling door de wet" voorgeschreven.

Twee hoofdvragen treden, uit staatsrechtelijk oogpunt, daarbij op den voorgrond: de verhouding tot de particuliere en kerkelijke liefdadigheid; die tot de behoeftigen zelven.

Mr. Thorbecke wilde vaststelling der rechten van bestuur van rijkswege onmiddellijk over de armen, en regeling zoowel als toezicht over de provinciale, gemeentelijke en bijzondere armenzorg.

Langs dien weg zou geheel de armenzorg tot een tak van publieken dienst zijn geworden. De grondwet liet wel deze opvatting toe, maar reeds bij de behandeling van de gemeentewet openbaarde zich er een krachtig verzet tegen. In October 1851 werd eene wet op het armbestuur ingediend, waarin genoemde beginselen waren neergelegd, en waarbij der overheid zelfs de bevoegdheid werd toegekend zich toegang te verschaffen tot alle boeken der administraties. De Heer Groen van Prinsterer voorspelde bij invoering van de wet een „lijdelijk verzet." Na de Aprilbeweging trad een nieuw Kabinet op, waaraan wij de wet van 28 Juni 1854 (Stsbl. n°. 100) te danken hebben. Bij hare wijziging door de wet van 1 Juni 1870 (Stsbl. n°. 85) is „het domicilie van onderstand" vervallen. In die wet wordt de vrijheid der kerkelijke en particuliere instellingen geëerbiedigd. „De ondersteuning der armen wordt, behoudens de verdere bepaling dezer afdeeling, overgelaten aan de kerkelijke en bijzondere instellingen van weldadigheid", aldus luidt art. 20, en art. 21 „geen burgerlijk bestuur mag onderstand verleenen aan armen, dan na zich, zooveel mogelijk te hebben verzekerd, dat zij dien niet van kerkelijke of bijzondere instellingen van weldadigheid kunnen erlangen, en dan slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid." Hiermede is dus niet uitgesproken dat de behoeftige zijnerzijds eenig recht kan doen gelden, eenige „aanspraak" heeft; maar wel dat er in den uitersten nood altijd een redder bij de hand is, nl. het burgerlijk armbestuur, of het gemeentebestuur zelf. Dit kan ook aan bestaande instellingen van weldadigheid subsidie verleenen, mits uit de verantwoording van het betrokken bestuur van zulk eene instelling blijkt van de volstrekte noodzakelijkheid van subsidie; voorts dat op billijke wijze is bijgedragen door hen, die de instelling plegen te steunen, en dat het bestuur der instelling naar vermogen aan zijn verplichtingen voldoet (art. 59 en 60). Alle gemeentelijke en provinciale instellingen staan onder zeker toezicht van Gedeputeerde Staten, opdat niets geschiede in strijd met de wet of het

algemeen belang, maar de regels waaraan de besturen onderworpen zijn betreffen alleen het toezicht, niet het inwendig beheer. De bijzondere instellingen worden evenals alle andere op eene lijst gebracht, door de zorg van het gemeentebestuur opgemaakt en bijgehouden; zij zijn geheel vrij, maar moeten mededeeling doen aan het gemeentebestuur van het aantal verpleegden; van het beloop der uitgaven voor het beheer en onderstand; en van hun inkomsten (artt. 3, 10, 11, 12).

Men heeft zich dus gehouden aan het beginsel, dat het initiatief in dezen moet uitgaan van de particulieren, en dat de overheid alleen in bijzondere gevallen moet bijspringen; elk geregeld leunen op en steunen van wege de overheid verslapt de energie der behoeftigen en verbardt de consiëntie der bezitters. De eersten zien de ellenden niet waarin eigen slapheid hen stort; de laatsten wennen zich, om den „last" gelijkelijk te doen drukken op allen, het vrijwillig en uit liefde geven af. Het beginsel der wet is dus voortreffelijk; maar ééne moeilijkheid werd door deze wet niet behoorlijk opgelost: het gebrek aan onderlinge samenwerking der particulieren; een gebrek dat door velen niet wordt erkend, en dientengevolge als een kanker voortvreet.

De armenwet van 1854 is intusschen vervangen door de wet van 27 April 1912 (Stsbl. 165), waarbij o.a. in deze laatstgenoemde leemte is voorzien en wel door de instelling van Armenraden.

Zoodra de behoeftige een beroep doet op de openbare liefdadigheid wordt de bemoeiïng der overheid gerechtvaardigd; want laat men zulk een beroep onbeperkt toe, dan ontstaat er een groote verachtering in den maatschappelijken toestand. Daarom is het goed bepalingen te maken betreffende landlooperij en bedelarij. Maar landloopers en bedelaars doen niet iets op zich zelf ongeoorloofds, wanneer zij zonder vast verblijf rondwandelen of aalmoezen vragen. Zij plegen althans geen misdrijf. Als de overheid het hun, met het oog op het algemeen belang, verbiedt, dan moet zij tegelijkertijd zorgen dat op andere wijze in den nood worde voorzien, b.v. door hun de gelegenheid te verschaffen om naar werkhuizen te gaan. Eéne inrichting voor het geheele land daartoe aan te wijzen is eene bespotting der behoeftigen zelven. Men behoorde behoeftigen slechts dàn te straffen wegens over-

treding, als gebleken is dat zij werk hebben kunnen bekomen, doch niet werken willen. Zoolang dat niet blijkt behoort men zich te bepalen tot hun opzending naar een werkinrichting, die evenwel niet zonder tusschenkomst des rechters zou moeten worden toegelaten. Daarbij behoeft echter de behoeftige niet vooraf als overtreder te worden *veroordeeld*. De bepalingen van het strafwetboek op dit punt (artt 432—434) zijn nog verre van billijk, hoewel reeds vergeleken bij den toestand vóór de invoering van ons tegenwoordig strafwetboek, veel verbeterd is.

T o e z i c h t o p d e n a r b e i d. Bij de wet van 5 Mei 1889 (Stsbl. n°. 48) meermalen gew. en thans vervangen door de Arbeidswet van 1 Nov. 1919 (Stsbl. n°. 624), is ingevoerd de inspectie op den arbeid, welke aan inspecteurs is opgedragen (laatstelijk georganiseerd bij K. B. 10 Aug. 1911 Stsbl. 309), belast om toe te zien op de bepalingen, uitgevaardigd ter bescherming van de fabrieksarbeiders. Met name genoemde Arbeidswet (wet houdende bepalingen tot beperking van den arbeidsduur in het algemeen en tot het tegengaan van gevaarlijken arbeid), de Veiligheidswet van 20 Juli 1895 (Stbl. n°. 137), de Caissonwet van 22 Mei 1905 (Stbl. n°. 143), de Steenhouwerswet van 7 Oct. 1911 (Stbl. n°. 315) en de Stuwadoorswet van 16 Oct. 1914 (Stbl. n°. 486). Op theoretische gronden beweert men vaak, dat deze wel voor zich zelven kunnen zorgen; de praktijk echter leert, dat zij de beschermende hand der overheid niet kunnen ontberen. Vooreerst moet voor hunne veiligheid evengoed worden gewaakt, als b.v. voor die van de gebruikers van publieke vervoermiddelen enz. Ten anderen is, wegens het groote aanbod van werklieden, de fabrikant in den regel bij machte zeer onbillijke contracten te sluiten en die op hoogst onbillijke wijze uit te voeren. Daarbij komt, dat, tengevolge der concurrentie, soms ook de goedgezinde werkgever, om niet zelf te gronde te gaan, moet meegaan met die onbarmhartigen die, enkel om gewin, hun werklieden afbeulen. Door onderlinge afspraken en vereenigingen kunnen de belanghebbenden hieraan eenigermate tegemoet komen; maar daardoor kunnen de geweldige botsingen niet worden voorkomen, welke zeer ten nadeele zijn van allen die bij den arbeid belang hebben. Tal van netelige vragen doen zich voor, die vooral hierom

moeilijk zijn op te lossen, omdat er steeds twee tegenstrijdige eischen bij in het oog zijn te houden: ter bescherming van den arbeid moet de industrie in haar vrijheid beperkt worden; maar, om de industrie te doen bloeien, is de grootst mogelijke vrijheid van bedrijf een vereischte. De wet van 2 Januari 1901 (Stsbl. n°. 1) „houdende wettelijke verzekering van werklieden tegen geldelijke gevolgen van ongevallen in bepaalde bedrijven" bepaalt dat die gevolgen niet meer door den getroffene, maar door de werkgevers zullen gedragen worden. Zij voerde de Rijksverzekeringsbank in met het heirleger daarbij of daartoe behoorende ambtenaren, opdat de overheid zelve in staat gesteld werd te zorgen dat de arbeiders ontvangen wat de wet hun toekent, natuurlijk behoudens verhaal op de werkgevers. Ter beslechting van de uit die wet voortspruitende geschillen zijn ingevoerd de raden van beroep en de centrale raad van beroep; zie art. 75 der ongevallenwet en de wet van 8 December 1902 (Stsbl. n°. 208) „tot uitvoering van art. 75 der ongevallenwet" (beroepswet). Sindsdien zijn op het gebied der arbeidersverzekering tot stand gekomen de Ziektewet van 5 Juni 1913 (Stbl. n°. 204), de Invaliditeits- en ouderdomswet van 5 Juni 1913 (Stbl. n°. 205) gew. bij de wet van 1 Nov. 1919 (Stbl. n°. 623) en de wet van 4 Nov. 1919 (Stbl. n°. 628) betreffende vrijwillige ouderdomsverzekering. Ter uitvoering van deze wet zijn bij de Radenwet van 5 Juni 1913 (Stbl. n°. 203) gew. bij de wet van 11 Apr. 1919 (Stbl. n°. 145) ingesteld raden van arbeid en verzekeringsraden, samengesteld voor de eene helft uit vertegenwoordigers van de werkgevers en voor de andere helft uit vertegenwoordigers van de werknemers onder presidium van door de Kroon benoemden ambtenaren, terwijl ook de Rijksverzekeringsbank in de uitvoering is betrokken. Eindelijk is bij de wet van 2 Mei 1897 (Stsbl. n°. 141) gelegenheid gegeven tot het oprichten van kamers van arbeid, met het doel om arbeiders en patroons onderling te doen samenwerken tot bevordering hunner belangen, door het verzamelen van inlichtingen over arbeidsaangelegenheden, het dienen van advies aan de regeering, alsmede het dienen van advies en het ontwerpen van overeenkomsten op verzoek van daarbij belanghebbenden en het voorkomen en vereffenen van geschillen. Elk dezer kamers wordt voor de eene helft

door patroons, voor de andere helft door arbeiders gekozen.

Hoever de bemoeiing der overheid zich op dit gebied moet uitstrekken is niet vooraf te bepalen. In het algemeen kan men zeggen, dat het sluiten van billijke contracten ook van overheidswege moet worden bevorderd; daartoe behoort zeker ook de verplichting van den werkgever om, bij het bepalen van loon, het tijdperk in aanmerking te nemen, waarin de arbeider vermoedelijk buiten staat zal zijn te arbeiden, alsmede die, om niet op den werkman de kwade kansen van de industrie te doen neerkomen, terwijl de werkgever de goede kansen aan zich houdt. Verplichting en regeling der pensioneering en der verzekering tegen ongelukken kunnen dus tot het gebied der overheid worden gerekend; maar daaruit volgt niet de verplichting om, tenzij in buitengewone omstandigheden, den last van het onderhoud en de vergoeding voor geleden schade mede te doen dragen door die belastingschuldigen, in wier dienst die arbeiders niet zijn gebezigd. Het opleggen van zoodanige verplichting zou met het recht in strijd zijn.

Toezicht op de kerkgenootschappen. Dit toezicht op, of bemoeiing met de „kerkgenootschappen" kan beter behandeld worden in verband met de rechten der onderdanen tegenover de overheid. Hier zij alleen opgemerkt dat, ten einde gelijke bescherming aan alle kerkgenootschappen te kunnen verleenen, en te waken dat deze zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den staat, is uitgevaardigd de wet van 10 Sept. 1853 (Stsbl. n°. 102) „tot regeling van het toezicht op de onderscheidene kerkgenootschappen."

4°. Waterstaat. Zorg voor de wegen en het vervoer.

Voor ons land is de zorg voor den waterstaat een van de belangrijkste onderwerpen van regeeringszorg, omdat het bestaan zelf van een groot deel des lands er van afhangt. Voor een groot deel toch is dat land niets dan eene aaneenschakeling van polders.

In den polder vindt men de verbinding van eigen en gemeenschappelijk belang; het geheel is meerder dan de deelen, toch bestaat het geheel om de deelen; niet omgekeerd. Billijke omslag der lasten en eenheid van handelen zijn beide onont-

beerlijk. Zonder dwang kan het waterschap niet in stand blijven, maar die dwang wordt beheerscht door recht en billijkheid. Aldus vertoont het waterschap eenigermate het beeld van den staat.

Zoo ergens, dan schijnt hier centralisatie noodig; de fout van één kan soms geheel het waterschap in gevaar brengen. Desniettemin ging tot aan het begin dezer eeuw bijkans alles uitsluitend van de belanghebbenden zelven uit; alleen hadden de staten eenige leiding, terwijl de samenwerking der provinciën op overeenkomsten berustte. Bedenkt men dat onze waterstaat steeds aller bewondering heeft gaande gemaakt, dan begint men de groote waardij van zelfbeheer tegenover een centraliseerend rijksbestuur te verstaan. Toch behoort niet te worden voorbijgezien, dat ook vaak door bekrompenheid en halsstarigheid veel goeds is tegengehouden, en dat steeds behoefte gevoeld is aan beslissing van geschillen door een hoogere macht. Dit laatste is intusschen met een juist geregeld zelfbestuur zeer goed bestaanbaar. Wel boet, wie hoogere macht ter beslissing van geschillen inroept, een deel in van eigen zelfstandigheid, doch dit geldt in gelijke mate voor de tegenpartij, zoodat de wederzijdsche machtsverhouding dezelfde blijft; beiden worden gebonden aan vasten regel, die beider voordeel beoogt.

Waterschappen zijn in velerlei opzicht onderscheiden van de gewone op overeenkomst berustende zedelijke lichamen. Het zijn districten, binnen welke de erven tot gemeenschappelijke waterkeeringen verbonden en door dezelfde werken gedekt zijn. Zij zijn publieke lichamen, wier besturen met zekere macht zijn bekleed, en kunnen uit verschillende polders zijn samengesteld.

De eenheid der erven is noodig ter bereiking van het gemeenschappelijk doel; zij mag niet door eenzijdige wilsuiting worden verbroken, omdat zij duurzaam zijn moet. Daarom is omzetting van privaat in publiek belang noodzakelijk. Een gewoon zedelijk lichaam berust op overeenkomst alleen; niemand kan tot meedoen worden gedwongen; zijn eigendommen worden door het bestuur beheerd; de leden zijn aan elkander uitsluitend verbonden door overeenkomst, en staan als gelijken tegenover elkaar; wederzijdsche vorderingen lossen zich gemeenlijk op in vergoeding van kosten,

schaden en interessen. Maar bij waterschappen, hoewel ook terwille van private belangen opgericht, is dit anders. Bij de oprichting beslist de meerderheid der belanghebbenden; de minderheid moet volgen. Het land zelf deelt zoowel in de lasten als in de lusten, niet de eigenaar. Deze toch kan het land verlaten; hij kan wel zijn overig vermogen, maar niet zijn land onttrekken aan de lasten. Daarentegen blijft het beheer van het land zelf, zoolang het niet verlaten is, in handen van den bezitter, niet van het bestuur; slechts bijdragen voor een bepaald doel mogen van hem worden gevorderd. Het bestuur kan de leden dwingen, zelfs zonder tusschenkomst der rechterlijke macht (parate executie); eerst bij verzet komt de rechter tusschen beiden, en zelfs dan nog mag het bestuur, mits ten eigen perikel, in spoedeischende gevallen zijn wil doorzetten.

Het waterschap kan zijn publiekrechtelijke bevoegdheid — de bevoegdheid n.l. om anderen te dwingen — slechts ontleenen aan den souverein. Deze verleende in vroegere eeuwen ook wetgevende bevoegdheid. Zij mag dus ook die bevoegdheid weer beperken of ontnemen, al is die bij de oorspronkelijke reglementen toegekend. De uitgebreidheid toch der bevoegdheid en de macht der besturen houden verband met de staatsrechtelijke gesteldheid van het Rijk. Naarmate de macht der provinciale besturen zwakker was — van eene centrale macht op dit punt was gedurende onze Republiek geen sprake — moest men meer de macht en bevoegdheden der waterschappen ontzien.

Zoodra evenwel de provinciën onder één bestuur kwamen, kwam ook de hoogste macht over de waterschappen in handen van den algemeenen souverein. Het sluiten van contracten of verdragen tusschen de provinciën kon, nadat de eenheidsstaat geboren werd, geen plaats meer hebben. Art. 69 van de staatsregeling van 1801 geeft aan de Departementale besturen op dit punt de noodige bevoegdheid, en in 1803 werd, in aansluiting aan het reeds in de staatsregeling van 1798 (art. 92) uitgesproken beginsel, een algemeen bestuur van den waterstaat opgericht. Tot dat bestuur behooren ook de bruggen en wegen, blijkens de uitdrukkelijke vermelding daarvan in onze onderscheidene grondwetten. Vóór 1900 is het korps der ingenieurs van

den waterstaat georganiseerd bij Kon. Besl. van 8 Februari 1849 (Stsbl. n°. 6), bij latere besluiten gewijzigd. Dat korps is. o. a. belast met het toezicht op de groote rivieren, kanalen, rijkswegen en bruggen.

Hoever behoort in dezen de bevoegdheid van het Opperbestuur te gaan?

In beginsel is ook deze bevoegdheid een uitvloeisel van het souverein gezag als zoodanig, en dus door niets anders beperkt dan door de roeping zelve van dat gezag. Dat die bevoegdheid haar bestaansgrond aan eene grondwettelijke bepaling zou moeten ontleenen, en de macht om concessies te verleenen op art. 189, vroeger 190, dér grondwet zou berusten, is met de historie zelve in strijd, en eveneens met de woorden van het aangehaald artikel, dat alleen over oppertoezicht handelt, waaronder de bevoegdheid om concessies te verleenen niet valt. Ons hoogste rechtscollege tracht in de laatste jaren de leer ingang te doen vinden, dat alle koninklijke besluiten berusten moeten op de wet; eene leer die zelfs door vele voorstanders van het beginsel, o. a. door wijlen de Hoogleeraren Buys en Tellegen en den voorzitter van het college zelf, wijlen mr. Kist, met het geschreven recht in lijnrechten strijd is geacht. Het gevolg van die leer zou zijn, dat ongeveer alle maatregelen van bestuur betreffende den waterstaat hun grondslag zouden missen. Het schijnt evenwel dat de H. R. voor dat gevolg is teruggedeinsd, en dat wij daaraan het zonderling beweren hebben te danken, dat bij art. 189 (190 GW. 1848) aan den koning de bevoegdheid is opgedragen den waterstaat te ordenen of te regelen!

De wetgevende bevoegdheid der waterschappen berust op het goedvinden van den souverein. Zonder twijfel mag eene van overheidswege, dus in het algemeen belang verleende bevoegdheid ook weer in het algemeen belang teruggenomen worden, maar hierbij mag niet vergeten worden dat deze bevoegdheden allereerst in het privaat belang der eigenaren zijn verleend, en dat terugneming daarvan, hoewel rechtens geoorloofd, nochtans schromelijk onbillijk kan zijn.

Voorts is in het oog te houden, dat de belanghebbenden op den duur de beste dwarskijkers zijn en het zuinigst administreeren, weshalve het raadzaam is hunne autonomie zooveel mogelijk in eere te houden.

Het komt hier dus vooral aan op richtige verdeeling van de taak tusschen het waterschaps- het provinciaal- en het rijksbestuur.

Het criterium van 't geen al dan niet aan het algemeen bestuur is opgedragen is vaak gezocht in de verplichting tot betaling van de lasten; maar terecht heeft mr. Thorbecke [1]) geschreven: „het geven van geld op zich zelf kan geen andere deelneming of zorg rechtvaardigen, dan dat men rekenschap eische van de besteding", een leer, die hij ook ten aanzien van het van rijkswege subsidieeren van particuliere inrichtingen (school te Enschedé) heeft toegepast. De bemoeiing van de overheid moet verband houden met den aard van het werk; inzonderheid met de vraag in wiens belang het dienen moet; däárvan moet de onderhoudsplicht afhangen; maar het ondersteunen van eene zaak door het Rijk maakt deze nog niet tot rijkszaak.

De besturen werden, voor zoover die voorheen door eenige publieke autoriteit plachten benoemd te worden, voortaan aangesteld door den Koning. Zie de Kon. Besl. van 29 Maart 1822 (Stsbl. n°. 7), verduidelijkt door dat van 7 September 1822 (Stsbl. n°. 42), alsmede dat van 23 September 1849 (Stsbl. n°. 50).

Gedurende geruimen tijd hebben de waterschapsbesturen ook rechtsmacht uitgeoefend, die hun echter ontnomen is bij de wet van 9 October 1841 (Stsbl. n°. 42) „betreffende de rechtsmacht der hoogere en andere heemraadschappen, dijk- en polderbesturen enz." Ook heeft de Hooge Raad beslist dat hun de bevoegdheid om strafbepalingen vast te stellen op overtreding van hun verordeningen niet toekomt.

Art. 191 GW. 1848 schreef uitdrukkelijk voor, dat eene wet het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat moet regelen, maar feitelijk is het tot aan 1900 steeds de koning alleen geweest die dit gedaan heeft. De geschiedenis der zaak wordt uitvoerig meegedeeld door Prof. Buys, in „de Grondwet" op gemeld artikel. Er is vóór de jongste grondwetherziening slechts tot stand gekomen eene

---

1) Aanteekening op de Grondwet. Deel II bl. 278.

wet „tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen" van 12 Juli 1855 (Stsbl. n°. 102).

Dientengevolge was de rechtstoestand der waterschappen onder de werking der grondwet 1848 als volgt 1). De waterschappen zijn niet bevoegd reglementen te maken, d. w. z. constitutieve bepalingen betreffende hunne inrichting; doch wel keuren of politieverordeningen werkende binnen de grenzen van den polder. Zij die het recht om reglementen te maken vóór 1811 bezaten behouden dit; toch zijn reglementen na dat jaar en vóór de wet van 1855 uitgevaardigd ongeldig, omdat de bevoegdheid ze te maken aan de waterschappen ontnomen was bij de Koninklijke decreten van 14 November 1810 en 11 Januari 1811, en hun eerst bij gemelde wet is teruggegeven. Het recht om strafbepalingen te maken berust dus op gemelde wet.

Bij deze wet wordt mede de wijze geregeld waarop een nalatig bestuur tot naleving van zijn plicht kan worden gedwongen door Gedeputeerde Staten. De rechter beslist, in geval van betwisting, alleen de vraag of het waterschap verplicht is het werk te maken, niet of het werk noodzakelijk is. Alleen de grond is aansprakelijk voor de kosten; men kan derhalve niet den last afkoopen, noch den grond zonder den last overdragen. Ook de ingelanden door wier weigering tot de uitvoering van het werk niet kan worden overgegaan hebben recht van appél, als het bestuur dit niet uitoefent.

Belangrijk in dit verband is ook de wet van 19 Juli 1870 (Stsbl. n°. 119) op de calamiteuze polders, d.i. van die welke de kosten van zeewering niet alleen kunnen bekostigen. Zij bevat regelen volgens welke een polder voor calamiteus is te houden, en voorschriften betreffende de polderkas.

De vorige redactie der grondwet (art. 190 en 191) muntte niet uit door klaarheid. Thans is zij beter. Zij luidt als volgt:

artt. 188, 189, 191. *art. 188. De wet geeft regels omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en toezicht daaronder begrepen, met inachtneming der voorschriften in de volgende artikelen van dit hoofdstuk vervat.*

1) Zie Mr. Heemskerk, de Praktijk onzer Grondwet, art. 191.

art. 189. De Koning heeft het oppertoezicht over alles wat den waterstaat betreft, zonder onderscheid of de kosten daarvan worden betaald uit 's Rijks kas of op eene andere wijze gevonden.

art. 191. De besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders kunnen volgens regels, door de wet te stellen, in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen maken.

Wat is derhalve thans de wettelijke toestand?

De grondwet eischt eene wet, niet die regelt — want dat zou onmogelijk zijn en ingrijpen in den werkkring der provinciale staten, — maar die regels geeft omtrent het waterstaatsbestuur. Die regels behoeven echter niet in éene wet te worden saamgevat.

De boven reeds vermelde wet van 9 Oct. 1841 is vervangen door de wet van 9 Mei 1902 Stsbl. n°. 54). Voorts heeft men de wet van 13 Juli 1895 (Stsbl. n°. 113) „houdende bepalingen omtrent verveeningen." Vervolgens die van 20 Juli 1895 (Stsbl. n°. 139) „ter uitvoering van art. 191 der Grondwet", krachtens welke de besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders, in het huishoudelijk belang van die instellingen, verordeningen kunnen maken. Bij die wet zijn vervallen de artt. 1 tot 6 der straksgenoemde wet van 12 Juli 1855 (Stsbl. n°. 102). Op haar berust thans ook het recht dier besturen om strafbepalingen te maken.

De wet waarvan in artikel 188 sprake is moet regels inhouden omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en toezicht daaronder begrepen. Het oppertoezicht berust bij den koning (art. 189); de wet mag den omvang van dit toezicht niet beperken; maar de koning is steeds bevoegd de uitoefening van zijn macht aan wettelijke regelen te binden.

Ter uitvoering van dat artikel 188 is vastgesteld de wet van 10 November 1900 (Stsbl. n°. 176) „houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur." Tengevolge daarvan is ook het nog overige gedeelte van de boven reeds vermelde wet van 12 Juli 1855 (Stsbl. n°. 102) vervallen, terwijl, ingevolge art. 5 dier wet, het Kon. Besl. van 3 Juni 1903 (Stsbl. n°. 151) is uitgevaardigd, tot vaststelling van de inrichting van den Waterstaat. Daarbij is ingetrokken het

boven [1]) vermelde Kon. Besl. van 8 Febr. 1849 (Stsbl. n°. 6) met de wijzigingen en aanvullingen. Thans is de inrichting van den Rijkswaterstaatsdienst geregeld bij K. B. van 24 Apr. 1914 (Stbl. n°. 186). Ook is, met intrekking van de hierboven [2]) aangehaalde Koninklijke besluiten, bij de artt. 15 tot 18 der wet van 10 November 1900 de benoeming van bestuurders van waterschappen, veenschappen en veenpolders op nieuw geregeld.

Hetgeen, met betrekking tot den waterstaat, tot den werkkring van de provinciale staten behoort zal besproken worden bij artikel 190 der grondwet. Te dezer plaatse moet nog melding gemaakt worden van de zorg voor de wegen, die onder waterstaat worden begrepen, en de zorg voor het vervoer.

Wegen kunnen door particulieren worden aangelegd. Dit geschiedt ook thans nog voortdurend door de spoorweg- en tramwegondernemingen. Daar zij bestemd zijn voor het algemeen verkeer mogen zij hieraan niet willekeurig onttrokken worden, omdat daardoor het verkeer zou worden gestremd. Ook met de veiligheid en bruikbaarheid ervan is het algemeen belang gemoeid. Onderlinge samenhang en voortdurende geschiktheid zijn onmisbaar. Van daar dat steeds de overheid òf zelve de wegen aanlegde, òf er een oppertoezicht over uitoefende. Tot die wegen behooren ook de waterwegen, zoowel de natuurlijke als de aangelegde. Vele van die wegen worden door andere openbare besturen dan door het rijksbestuur aangelegd en onderhouden. Het K. B. van 20 Mrt 1914 (Stbl. n°. 155), het zoog. Rijkswegenreglement, verband houdende met de wet van 28 Febr. 1891 (Stbl. n°. 69) tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken, geeft regelen betreffende het gebruik maken van wegen onder beheer van het Rijk. De wet van 9 Nov. 1908 (Stbl. n°. 339) geeft voorschriften tot verzekering van den goeden staat der voorname rivieren en stroomen des Rijks (Rivierenwet).

Het vervoer op die wegen is vrij, behalve het brievenvervoer. Aanvankelijk was dit laatste in handen van par-

---

1) Zie bladz. 142. 2) bladz. 143.

ticuliere ondernemingen, maar het is thans rijkszaak geworden, evenals het pakketvervoer, hoewel te dien aanzien de concurrentie van particulieren niet is uitgesloten. Er zijn voor deze vervoermiddelen, evenals voor het telegraaf- en telefoonverkeer, redenen van algemeen belang, die de exploitatie van regeeringswege rechtvaardigen. O.a. ook deze, dat dit vervoer en verkeer, zal het waarlijk aan de eischen van het maatschappelijk leven voldoen, zooveel mogelijk met alle plaatsen des lands in verband moet staan. Dit nu is, behalve door staatsexploitatie, slechts door het verleenen van monopolies verkrijgbaar; maar deze dienen, om redenen van sociaal belang, zooveel mogelijk te worden vermeden.

In aanmerking voor deze verschillende materies komen de wetten van 9 April 1875 (Stsbl. n°. 67) „tot regeling van den dienst en het gebruik der spoorwegen", gewijzigd bij de wet van 8 April 1893 (Stsbl. n°. 62); die van 9 Augustus 1878 (Stsbl. n°. 124) omtrent de regeling van den dienst en het gebruik der lokaalspoorwegen", vervangen eerst door een wet van 1889, daarna door de wet van 9 Juli 1900 S. 118, gew. bij de wet van 15 Dec. 1917 (Stsbl. n°. 701), terwijl de nieuwe tekst bekend is gemaakt bij K. B. van 17 Jan. 1918 (Stbl. n°. 99). Ook is voor dit onderwerp van belang een wet van 15 Dec. 1917 (Stsbl. 703). Bovengenoemde wetten zijn voor een deel ook op de tramwegen toepasselijk.

Voor het brievenvervoer geldt de wet van 15 April 1891 (Stsbl. n°. 87) „tot regeling der brievenposterij", welke de vroegere wetgeving vervangt. Bij die van 21 Juni 1881 (Stsbl. n°. 70) „tot inrichting eener dienst ter verzending met de post van pakketten, een gewicht van 5 kilogram niet te boven gaande" werd de posterijdienst dienstbaar gemaakt aan het overbrengen van pakketten van bepaalden omvang. Reeds een jaar vroeger, om redenen geheel vreemd aan het vervoer, was, bij de wet van 25 Mei 1880 (Stsbl. n°. 88) „tot instelling eener Rijks-postspaarbank", eene van het Rijk uitgaande, aan de posterijen verbonden spaarbank ingevoerd, meermalen gewijzigd, de nieuwe tekst bekend gemaakt bij K. B. 15 Dec. 1910 (Stbl. n°. 368).

Eindelijk is het telegraaf- en telefoonverkeer geregeld bij de wet van 11 Januari 1904 (Stsbl. n°. 7) „betreffende aanleg, exploitatie en gebruik van telegrafen en telefonen", ge-

wijzigd bij de wet van 2 Januari 1905 (Stsbl. n°. 2), welke wet kan worden aangehaald onder den titel van „telegraaf en telefoonwet 1904 Staatsblad n°. 7".

5°. *Algemeene welvaart.*

Ook voor de algemeene welvaart treedt de souverein van den lande krachtens zijn hooge roeping menigmaal op, al wordt het hem bij de grondwet niet „opgedragen", en al heeft het met uitvoering van wetten niets te maken. Van oudsher heeft hij, tot bevordering van landbouw en nijverheid zoowel als van kunsten en wetenschappen, veel gedaan. De juiste grenzen van regeeringsinmenging zijn, althans in het afgetrokkene, niet af te bakenen; regeeringsinmenging bevordert in den aanvang spoed, doch op den duur meestal ook sleur en eenzijdigheid. Dit laatste geldt vooral in die landen waar de regeeringsinmenging van de medewerking van vele anderen afhankelijk is; dan toch kan het persoonlijk, en bij verschillende kroondragers vaak wisselend inzicht zich weinig doen gelden. Bescherming der kunst door de kleine, maar autocratische vorsten in vroegere eeuwen, was, zoo niet voor de algemeene welvaart, dan toch zeker voor de kunst bevorderlijker, dan de hedendaagsche omslachtige, onzichtbare, door parlement en bureaucratie belemmerde staatsbemoeiing.

Tot dezen tak van dienst behoort o. a. havenbouw; landbouwinspectie; wandelleeraars; proefvelden; aankoop van schilderijen enz. enz., voor welke zaken jaarlijks belangrijke sommen worden toegestaan.

6°. *Zorg voor de munt.*

De betreffende artikelen luiden als volgt:

artt. 64, 177, 178. *art.* 64. *De Koning heeft het recht van de munt. Hij vermag zijne beeldtenis op de muntspeciën te doen stellen.*

art. 177. *Het gewicht, de gehalte en de waarde der muntspeciën worden door de wet geregeld.*

art. 178. *Het toezicht en de zorg over de zaken van de Munt en de beslissing der geschillen over het allooi, essai en wat dies meer zij, worden door de wet geregeld.*

De koning heeft het recht van de munt, zegt art. 64.

Deze bepaling bewijst ten duidelijkste dat „de macht des konings" niet eene bevoegdheid is die op zich zelve staat tegenover de „wetgevende macht"; dat wij niet hebben een koning èn een wetgever, maar dat eene wet niets anders is dan de vaste regeling voor de uitoefening der bevoegdheid der kroon. Immers komt het „recht van de munt" uitsluitend neer op de regeling van gewicht, gehalte en waarde; op het toezicht over de zaken van de munt en de beslissing der geschillen over het allooi enz. Nu worden, volgens de artikelen 177 en 178, juist al deze onderwerpen bij de wet geregeld. Stonden wetgever en kroon tegenover of, als twee machten, naast elkaar, dan zou art. 64 òf een antinomie behelzen, òf eene bespotting zijn van de kroon.

Reeds vóór den tijd der Republiek, sedert 1535, is er eene Instructie geweest voor de Muntkamer, tijdens de Republiek Generaliteitskamer genaamd.

De wetten bedoeld in de artt. 177 en 178 zijn die van 28 Mei 1901 (Stsbl. n°. 130), „houdende bepalingen omtrent het toezicht en de zorg over de zaken van de Munt" en die van 28 Mei 1901 (Stsbl. n°. 132) „tot nadere regeling van het Nederlandsche muntwezen", welke wet kan worden aangehaald als „de Muntwet 1901." Deze beide wetten vervangen de vroeger te dier zake vastgestelde wetten.

De koning „vermag zijne beeldtenis op de muntspeciën te doen stellen." Aldus de tweede zinsnede van art. 64. De muntslag of stempeling van overheidswege berust steeds bij den souverein, doch is niet meer, zooals vroeger tengevolge van averechtsche economische beschouwingen, een bron van inkomsten. Alleen de beeldtenis des konings, niet desgenen die hem vervangt, mag op de munt worden gestempeld.

7°. *Verleenen van adeldom.*

art. 65. *De Koning verleent adeldom.* art. 65.

Vreemde adeldom kan door geen Nederlander worden aangenomen.

Tegelijk met het Germaansche koningschap heeft zich de adelstand ontwikkeld; in ons land is echter, eerst door den

verwoestenden krijg tusschen de Hoekschen en de Kabeljouwschen, daarna tengevolge der afwezigheid van Philips, beider natuurlijke ontwikkeling onderbroken. In 1813 was het mogelijk de monarchie, hoewel door de invoering van een geschreven grondwet belangrijk gewijzigd, te herstellen; de herstelling echter van een adelstand, belast met de uitoefening van speciale publieke bevoegdheden, is voor ons land terecht een „anachronisme" genoemd, dat dan ook niet levensvatbaar gebleken is.

Zonder voortdurende aanvulling sterven de adelgeslachten uit. Aanvulling van den adel kan alleen door de daad van den souverein des lands plaats hebben, doch heeft een eigenaardige moeielijkheid, omdat in onzen tijd weinig gelegenheid bestaat zich anders dan door geestesgaven bijzonder verdienstelijk te maken, en zulke verdienstelijke personen beter door een persoonlijke onderscheiding, dan door verplaatsing in een anderen kring kunnen worden beloond.

Hoewel in eene monarchie alle regeerbevoegdheid van nature bij den monarch berust, zou het toch te betwijfelen zijn of zonder grondwettelijke bepaling de koning alsnog tot verleening van adeldom bevoegd zou zijn; omdat door die verleening eenige ongelijkheid, hoe gering dan ook, ontstaat, en het algemeene recht, waaraan ook de koning gebonden is, de volkomen gelijkheid van alle burgers voor de wet vordert.

Daar adeldom aan den eenen burger eene onderscheiding boven zijn medeburger verleent, kan geen adeldom worden aangenomen uit handen van den souverein van een vreemd land. Dit spreekt het 2e lid van art. 65 der GW. uitdrukkelijk uit. Overtreding ervan heeft geen straf tengevolge en evenmin verlies van het Nederlanderschap. Vermoedelijk werd òf de overtreding ondenkbaar òf de overtreder ontoerekenbaar geacht.

Er is een Hooge Raad van Adel, belast met het geven van advies over adelsaangelegenheden. Hij is bij verschillende Koninklijke Besluiten georganiseerd, en heeft thans een secretaris te zijnen dienste.

8°. *Verleening van persoonlijke onderscheidingen.*

De betreffende artikelen luiden:

art. 66. *Ridderorden worden door eene wet, op het voorstel des Konings, ingesteld.* artt. 66, 67.

art. 67. *Vreemde orden, waaraan geen verplichtingen verbonden zijn, mogen worden aangenomen door den Koning en, met Zijne toestemming, door de Prinsen van Zijn Huis.*

In geen geval mogen andere Nederlanders, of de vreemdelingen, die in Nederlandschen staatsdienst zijn, vreemde ordeteekenen, titels, rang of waardigheid aannemen, zonder bijzonder verlof van den Koning.

Persoonlijke onderscheiding wegens bewezen diensten is eene goedkoope, en niettemin gewoonlijk zeer gewaardeerde belooning. Zij kan natuurlijk evengoed uitgaan van particulieren als van den koning. Geschiedt zij van wege publieke diensten, dan kan niemand anders haar verleenen dan het hoofd van een staat.

Ten aanzien van het verleenen van ridderorden wordt de Pauselijke Stoel nog altijd als Souverein beschouwd. De door den paus gedecoreerden vragen toestemming aan den koning, en ontvangen verlof om de orde te dragen.

Het onbevoegd dragen van ridderorden moet, zal de onderscheiding haar waarde niet verliezen, strafbaar zijn (art. 435 1° Strafwetboek).

Ook hoofden van vreemde staten kunnen aan Nederlanders ordeteekenen, titels, rang of waardigheid verleenen, doch deze mogen niet worden aangenomen zonder bijzonder verlof des konings, opdat ongewenschte of ongeoorloofde invloed van vreemden kan worden geweerd. Orden waaraan verplichtingen zijn verbonden mogen door den koning of door de prinsen van zijn Huis nimmer worden aangenomen.

Overtreding van het 2e lid van art. 67 en het onbevoegd dragen van Nederlandsche ordeteekenen worden gestraft bij art. 435 Strafwetboek.

De Militaire Willemsorde is ingesteld bij de wet van 30 April 1815 (Stsbl. n°. 33), gewijzigd bij de wet van 22 April 1864 (Stsbl. n°. 33); de Orde van den Nederlandschen Leeuw bij de wet van 29 September 1815 (Stsbl. n°. 47); die van Oranje-Nassau bij de wet van 4 April 1892 (Stsbl. n°. 55).

Grootmeester van die Orden is de Kroon.

Voorts is er een Kanselier.

9°. *Zorg voor het onderwijs.*

Bij de behandeling, in het Tweede Deel, van de rechten des volks ook tegenover de overheid komt de omvang van de bevoegdheid der overheid op dit gebied ter sprake; hier enkel hare bevoegdheid als zoodanig.

Reeds eeuwen lang heeft in Germaansche landen de overheid haar roeping op dit gebied erkend, en reeds onder Karel den Groote werden wetten gemaakt ter bevordering van het schoolbezoek en ter ondersteuning van het onderwijs. Ook gedurende onze Republiek stond naast de huisopvoeding de openbare school; de particuliere school daarentegen werd zooveel mogelijk geweerd, omdat de onderwijzers der openbare scholen voornamelijk uit schoolgelden werden betaald, en het openbaar onderwijs dus uit finantieel oogpunt hare concurrentie duchtte.

Om dit door een voorbeeld toe te lichten. In de Brielsche archieven wordt medegedeeld, dat vóór 1572 in den Briel schrijf- cijfer- en walsche scholen waren. In 1574 stelde de Brielsche regeering een franschen meester aan, „om den jongeren en kinderen te leeren lezen, schrijven, rekenen en cijferen en ook de fransche taal". Hij kreeg eenig salaris en mocht schoolgeld bedingen naar goedvinden, en naar gelang van het aantal vakken waarin hij onderwijs gaf. In 1585 zegt de Brielsche regeering: „alzoo vooral noodig is in alle stede van goede politie en ordonnantie dezelve te voorzien van goede scholen, ten einde de kinderen van jongs af wel geinstrueerd en onderwezen mochten worden, principaallijk van lezen, schrijven, rekenen en cijferen, en deze stad zich van een goed schoolmeester alsnu heeft voorzien, zoo is geordonneerd bij den baljuw en regeerders der stad dat niemand zal mogen schoolhouden binnen deze stad in 't heimelijk of in 't openbaar, dan alleen de rector van de groote (of latijnsche) school en de walsche schoolmeester, mitsgaders 't zij man ofte vrouwe zal mogen schoolhouden van knechtgens beneden de 8 jaren en voorts van meyskens, ende anders gheen; verbiedende voorts allen anderen scholen, gheen uytgezondert, alwaar niemand sijn kinderen ter schole zal mogen stellen", — op boete te verbeuren door schoolmeester en ouders. 1)

1) H. de Jager. De Brielsche Archieven. 1884.

Verder achtte de overheid het haar roeping toe te zien op het peil van het onderwijs. Zij eischte bij den onderwijzer het bezit eener acte. Er zijn tal van schoolverordeningen; b. v. voor de Generaliteitslanden „algemeene order der duytsche scholen zoo in de steden als ten platte lande;" gearresteerd door de Staten-Generaal 1655. „Schoolreglement in de steden, landen, heerlijkheden en dorpen van den Prins van Oranje, gelegen in Brabant onder de gehoorzaamheid van dezen staat"; 1655. In het Groot Placaetboek vindt men voor verschillende provincies gedurig plakkaten. Volgens de Amsterdamsche schoolkeur van 9 Sept. 1595, die nog in de 17e eeuw geldig was, werd geen onderwijs toegelaten dan na examen door de plaatselijke schoolcommissie; zoo min huis- als schoolonderwijs. Men verbood er latijnsche scholen te bezigen.

Het onderwijs was dus destijds niet vrij. Het was evenmin kerkelijk, daar het niet uitging van de kerk. De aanstelling toch der onderwijzers geschiedde door de overheid. De kerk vervulde de taak van het hedendaagsch schooltoezicht in zoover zij kritiek en toezicht uitoefende, wat zij menigmaal ten bate van het onderwijs gedaan heeft; maar macht bezat zij niet. Men stoorde zich reeds toen ter tijde vaak zeer weinig aan haar vermaningen; zoo wordt vermeld, dat zeker schoolmeester wegens het tooneelspelen met kinderen en dansen in zijn huis onder censuur van den kerkeraad werd gesteld, en dat niettemin de overheid de verlangde attestatie van goed gedrag afgaf.

Te platten lande was de toestand vaak zeer slecht, niet doordat de boeren geen prijs stelden op goed onderwijs. maar doordat de ambachtsheeren, die de school verzorgen moesten, soms afgedankte lakeien tot schoolmeesters aanstelden!

Het is derhalve onjuist, dat onze tegenwoordige openbare school eene eerst in deze eeuw doorgevoerde inbreuk op de rechten der ouders zou zijn. Maar even onjuist is de meening, dat de vroegere onvoldoende schooltoestand te wijten is aan de kerk. Het onderwijs was voorheen nog veel meer dan tegenwoordig geheel van de burgelijke overheid afhankelijk. Was het, gelijk men waarschijnlijk niet zonder overdrijving beweert, destijds inderdaad zoo slecht, dan pleit dit noch tegen de vrije school, noch tegen kerkelijk onderwijs, maar uitsluitend tegen overheidsbemoeiing.

Zoodra de eenheid van den Nederlandschen staat was tot stand gekomen, moest ook de zorg voor het onderwijs overgaan op het hoofd van den staat. Reeds in 1806 werd door Graaf R. J. Schimmelpenninck eene schoolwet ingevoerd die enkele regelen stelde, doch verder alles overliet aan koninklijke besluiten. Ook toen werd de vrije school niet toegelaten; voor de oprichting van eene bijzondere school was de toestemming noodig van het burgerlijk bestuur, het schooltoezicht gehoord. Te 's-Gravenhage duurde het vier jaren, alvorens het verlof tot oprichting der eerste christelijke school aldaar werd verleend.

Het onderwijsartikel der grondwet luidde tot 1917 als volgt[1]):

art. 192. *art. 192. Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering.*

De inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld.

Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoend openbaar lager onderwijs gegeven.

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der overheid, en bovendien, voor zoover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen.

De Koning doet van den staat der hooge, middelbare en lagere scholen jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.

Onder openbare school verstond men vóór 1848 die welke geheel of rechtstreeks uit een openbare kas werd betaald; ontving eene door een particulier opgerichte school bijdragen uit publieke fondsen, dan was zij daardoor eene openbare school. Sinds de grondwet van 1848 echter verstaat men er onder eene van overheidswege opgerichte en in stand gehouden school.

In 1848 erkende de grondwet de vrijheid van het geven van onderwijs; daartegenover bepaalde zij, dat het openbaar onderwijs voorwerp is van de aanhoudende zorg van de overheid, en dat overal in het Rijk van overheidswege onderwijs moet worden gegeven. Ook behield de overheid het toezicht op de onderwijzers, bepaaldelijk op hunne bekwaamheid. De grondwet laat de wijze van uitoefening van dat toezicht vrij; zij eischt niet, ten einde zich van de noodige bekwaamheid der onderwijzers te vergewissen, het bezit eener acte, en art. 7 van de wet op het L. O. laat dan ook het geven van onderwijs enkel op vergunning des konings toe. Volgens de meening van Mr. Thorbecke heeft de 4e alinea van het artikel geene betrekking op het openbaar onderwijs, zoodat het niet ongrondwettig zou zijn geweest, leeraren aan de voormalige polytechnische school toe te laten die niet in het bezit waren van eene acte van bekwaamheid.

1) Voor de grondwetsherziening-1917 zie het Aanhangsel.

De schoolwetten van 1857 en 1878 erkennen als openbare scholen alleen die, welke van overheidswege worden gehouden; de overigen vallen daarbuiten; worden deze van overheidswege gesubsidieerd, dan moet het onderwijs voldoen aan de 2e alinea van het grondwetartikel: dat het gegeven worde „met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen."

De bij wet van 8 Dec. 1889 (Stsbl. n°. 175) en volgende wetten (met name van 3 en 5 Juni 1905 Stsbl. n°s. 151 en 152) gewijzigde schoolwet gaat daarentegen uit van het beginsel, dat alle onderwijs 't welk aan zekere eischen voldoet, ook al is het van wege zijn richting niet voor allen bruikbaar, uit de Rijkskas behoort te worden gesteund, onverschillig of het van overheidswege dan wel van wege particuliere vereenigingen of kerken gegeven wordt. Naast het onderwijs, dat aan zekere wettelijke vereischten voldoen moet, staan de ongesubsidieerde scholen, die wel geheel vrij zijn, doch welker onderwijzers desniettemin in het bezit moeten zijn van eene acte van bevoegdheid tot het geven van onderwijs. De tegenwoordige tekst der schoolwet is — behoudens de bij latere wetten, laatstelijk bij de wet van 14 Juli 1919 (Stsbl. n°. 493) aangehaalde wijzigingen — te vinden in Stsbl. 1905 n°. 219. Bovendien omschrijft de leerplichtwet van 7 Juli 1900 (Stsbl. n°. 14) de eischen van alle lagere scholen, die ter vervulling van „de leerplicht" mogen worden gebezigd. Feitelijk zijn daardoor ook de niet-gesubsidieerde scholen onder de wet gebracht. Wel kan men ze inrichten zoomals men wil, maar als men ze anders inricht dan de wetgever voorschrijft, mogen

alleen kinderen beneden de zes of boven de dertien jaren ze bezoeken.

Het openbaar onderwijs wordt gegeven van wege de gemeente, maar onder contrôle van rijkswege en in overeenstemming met eene wettelijke regeling. Er moet overal van overheidswege voldoend onderwijs gegeven worden, indien het niet reeds door anderen wordt verstrekt. Het toezicht wordt uitgeoefend door inspecteurs, districtsschoolopzieners en arrondissementsschoolopzieners, allen voorheen staande onder de bevelen van den Minister van Binnenlandsche Zaken en sinds de instelling bij K. B. van 25 Sept. 1918 (Stbl. n°. 551) van een Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, onder de bevelen van het hoofd van dit Departement. Het plaatselijk toezicht wordt uitgeoefend door Burgemeester en Wethouders, alsmede, indien de gemeenteraad dit wil, door eene door hem in te stellen plaatselijke schoolcommisie.

Het middelbaar onderwijs, dat de burgerscholen, hoogere burgerscholen en landbouwscholen omvat, is eerst opgekomen in de 2e helft der vorige eeuw, en geregeld bij de wet van 2 Mei 1863 (Stsbl. n°. 50), gewijzigd bij verschillende wetten, laatstelijk bij de wet van 11 Jan. 1919 (Stsbl. n°. 19). Het wordt bijna uitsluitend van overheidswege gegeven; subsidie aan particuliere instellingen is geoorloofd, mits deze dan „toegankelijk zijn voor alle leerlingen zonder onderscheid van godsdienstige gezindheid", d. w. z. zoogenaamd neutraal zijn. Het toezicht is opgedragen aan inspecteurs en plaatselijke commissies.

Het hooger onderwijs daarentegen dateert van zeer oude tijden. Het werd oorspronkelijk niet van overheidswege gegeven, maar door vrije corporaties, waaraan de vorst des lands allerlei voorrechten schonk. Zoodanige corporatie ontving het *jus docendi* van den Paus, en zulks met het oog niet op het peil, maar op de richting van het onderwijs. De Paus gaf aan die corporaties ook het *jus promovendi*, doch daarop maakte ook de Keizer aanspraak. Na de Reformatie, vooral na den Munsterschen vrede, eigenden de vorsten zich de bevoegdheden toe, vroeger door Paus en Keizer uitgeoefend. Dat in onze verbrokkelde Republiek derhalve meerdere athenaea en Academies moesten verrijzen, spreekt van zelf.

De omvang der wetenschappen die aldaar gedoceerd werden stond niet wettelijk vast, en de verschillende instellingen concurreerden vrijelijk tegen elkaar. Nadat evenwel Nederland één Rijk geworden was, werd aangestuurd op meer uniformiteit en algemeene regeling; en wel bij het Koninklijk Besluit van 2 Augustus 1815 n°. 14 (niet in het Staatsblad opgenomen), dat de grondslag van ons H. O. heeft uitgemaakt tot aan de wet van 28 April 1876 (Stsbl. n°. 102), herhaaldelijk gewijzigd, laatstelijk bij de wet van 7 Juni 1919 (Stsbl. n°. 307). In de H. O.-wet is sinds 1905 ook de regeling opgenomen van het hooger technisch onderwijs, vroeger geregeld bij de wet op het Middelbaar Onderwijs. Verder is bij een bijzondere wet van 15 Dec. 1917 (Stsbl. n°. 700) het hooger landbouw- en hooger veeartsenijkundig onderwijs geregeld.

Het hooger onderwijs wordt ten onzent van rijkswege gegeven; desniettemin heeft Amsterdam eene eigen hoogeschool, wier hoogleeraren benoemd worden door den Raad, en die geheel van gemeentewege wordt georganiseerd, zij het ook dat de Hooge Overheid het recht van veto kan uitoefenen (art. 70 en vlgg. der wet). Voorts kunnen bij Kon. Besluit instellingen, stichtingen of rechtspersoonlijkheid bezittende vereenigingen werden aangenomen als bevoegd om bij de faculteiten aan de Rijksuniversiteiten of bij afdeelingen der Technische, Landbouw- of Veeartsenijkundige Hoogescholen bijzondere leerstoelen te vestigen. De hoogleeraren, welke die leerstoelen bekleeden, genieten dan zekere academische rechten. (Zie de artt. 170 en vlgg. der H. O.-w., 52 en vlgg. der wet op het hooger landbouw en hooger veeartsenijkundig onderwijs).

De gymnasia zijn gemeentelijke instellingen, al dan niet door het Rijk finantieel gesteund. Ook de inrichting van deze is geheel geregeld bij voornoemde wet.

Het toezicht op de openbare hoogescholen wordt uitgeoefend door een college van curatoren voor elke school; op de openbare gymnasia door een of meer inspecteurs door den koning benoemd. Bovendien staat elk gymnasium onder een college van curatoren, benoemd door den gemeenteraad.

Al deze instellingen bezitten het *jus promovendi*. De gymnasia verleenen, onder toezicht van door de regeering aan-

gewezen gecommitteerden, bullen, wier bezit toegang geeft tot de universitaire examens. Aan het bezit van de door de universiteiten verleende graden, (candidaat en doctor), wordt door de wet bij uitsluiting van anderen het recht om enkele bedrijven uit te oefenen of betrekkingen waar te nemen toegekend.

Naast deze openbare inrichtingen staan de bijzondere scholen; gymnasia, kweekscholen, seminaries, benevens éene Universiteit.

De grondwet erkent de volle vrijheid van deze instellingen „behoudens het toezicht der overheid." De wet van 1876 verlangde niets anders dan mededeeling van statuten en reglementen en een jaarlijksch verslag. Ander toezicht werd niet uitgeoefend, en geenerlei vrijheidsbeperking bestond ten aanzien van het geven van onderwijs. Maar omgekeerd kende die wet aan de door die vrije instellingen afgegeven bullen of certificaten de uitoefening van geenerlei recht of bevoegdheid toe; geen harer bezat het *jus promovendi cum effectu civili*, en hare kweekelingen werden geëxamineerd door spéciale commissies of door de faculteiten der openbare hoogescholen.

Intusschen was reeds bij art. 5 van de wet van 9 Juli 1900 (Stsbl. n°. 113) aan de regeering de bevoegdheid gegeven instellingen en scholen van hooger onderwijs aan te wijzen, die wat het geven van getuigschriften aangaat gelijk worden gesteld met de openbare gymnasia. Bij de wijziging der H.O. wet van 22 Mei 1905 (Stsbl. n°. 141) is deze materie op nieuw geregeld (zie de artt. 157 en vlgg.) en is tevens bepaald dat aan de aangewezen gymnasia onder zekere voorwaarden subsidie wordt verleend. Eveneens kunnen bij Kon. Besl. instellingen, stichtingen of rechtspersoonlijkheid bezittende vereenigingen worden aangewezen, als bevoegd eene bijzondere universiteit te hebben die ten aanzien van de door haar te verleenen doctorale graden gelijke rechten heeft als de Rijks Universiteiten. Die aanwijzing kan echter niet geschieden zoolang de bijzondere Universiteit niet aan de bij de wet gestelde voorwaarden voldoet, dus hare vrijheid van beweging prijs geeft. Ook is de aanwijzing ten alle tijde herroepbaar (zie de artt. 184 en vlgg.).

10°. *Ordenen der rechtsbetrekkingen tusschen de burgers onderling.*

Ook de ordening van de rechtsbetrekkingen tusschen de burgers onderling wordt door het hoofd van den staat vastgesteld. Daar evenwel die ordening thans enkel aan bij de wet — dus met toestemming der Staten-Generaal — vastgestelde regels gebonden is, komt dit punt beter ter sprake onder de 3e Afdeeling: wetgeving.

11°. *Koloniaal Bestuur.*

Daar dit bestuur alles — ook rechtspraak en wetgeving — omvat, zal dit punt aan het slot van dit werk worden behandeld.

12°. *Finantiën.*

Rust op het hoofd van den staat de vervulling van bovengenoemde verplichtingen, dan moet het over de noodige gelden kunnen beschikken. In vroegere eeuwen namen de vorsten daartoe groote landerijen in bezit, die wel weer aan hunne „mannen" werden afgestaan, doch onder verplichting van krijgsdienst. Zoodanige gronden waren dan belastingvrij. Veelal werd de grond geacht in eigendom te zijn bij den vorst, voor zoover hij niet aan provincie of gemeenten toebehoorde. Van lieverlede ontstonden allerlei nieuwe inkomsten, regalia genaamd, als tolheffingen, recht van munt enz. Bij uitbreiding der regeeringszorg bleken deze inkomsten ontoereikend. Men voorzag, vooral bij onverwachte of buitengewone gevallen, door beden in de tekorten. Over de beurzen der ingezetenen toch kon de vorst niet naar willekeur beschikken; destijds beweerde nog niemand, dat de burgers geen ander recht hebben dan hetgeen hun bij de wet wordt toegekend, zoodat „de staat" het recht zou hebben over de private vermogens te beschikken naar goeddunken. Voor belastingheffing had de vorst de toestemming der burgerij noodig; deze werd door de vertegenwoordigers dier burgerij — de Staten — gegeven. Omgekeerd erkende men dat de verlangde heffing niet willekeurig kon geweigerd worden, daar zij immers de uitgave moest dekken ter wille van die burgerij gedaan.[1]) Door het besluit van hunne vertegen-

---

1) Zie Kluit. Primae lineae coll. dipl. pol. Caput XV.

woordigers werden alle burgers verbonden; immers zijn de menschen niet enkel individuus, maar *jure divino socii:* door goddelijke ordening aan elkaar verbonden. De burgers worden niet als individuus, maar als deelen van een geheel belast. Zij moeten allen te samen dragen, doch ieder in verhouding tot zijn vermogen. Billijk en verstandig oordeelde men het destijds, hun die de meeste draagkracht hebben ook meer invloed te geven op den gang van het bestuur; men had nog niet de leer uitgevonden dat in de uitoefening van politieke rechten alle burgers aan elkaar gelijk zijn, behalve evenwel wanneer het aankomt op betaling van belasting, waarbij aan de meervermogenden gaarne de voorrang wordt toegekend en de „gelijkheid van allen" plotseling verdwijnt.

De belastingplicht vloeit dus uit de algemeene verplichting der burgerij voort om der regeering de naleving van hare, ten behoeve der burgerij op zich genomen verplichtingen mogelijk te maken. Terecht wordt zij in den brief van den Apostel Paulus als een heilige verplichting aangeduid, waar hij schrijft: „daarom betaalt gij ook schattingen; want zij (de overheden) zijn dienaars van God, in ditzelve geduriglijk bezig zijnde. Zoo geeft dan een iegelijk wat gij schuldig zijt: schatting, dien gij de schatting, tol, dien gij den tol . . . ., schuldig zijt" (Rom. XIII : 6, 7). Zoo ook zeide Jezus (Luk. XX : 25) „Geeft dan den keizer wat des keizers is." Aan deze laatste woorden wordt in een ander verband vaak, maar bij gelegenheid van de betaling en vooral van de invulling van belastingbilletten, zelden herinnerd.

Dat de een meer betaalt dan de ander berust niet hierop dat de een beter iets missen kan dan de ander, maar dat op hen die, intellectueel en financieel, sterk zijn, in de eerste plaats de plicht rust tot instandhouding van het geheel.

Geheele of gedeeltelijke ontheffing van de algemeene belastingplicht mag slechts toegekend worden op grond, dat men niet in staat is voor het geheel of ook maar voor een deel zijn aandeel in de publieke lasten te dragen; dat ontbrekende moet dan wel worden bijgepast door hen die daartoe financieel beter in staat zijn, tenzij men de publieke uitgaven wil inkrimpen. In die noodzakelijkheid van bijpassing ligt de grond voor het beginsel van progressie, niet, zooals zoo vaak

beweerd wordt, in de omstandigheid dat de een zijn geld gemakkelijker kan missen dan de ander.

Vergoeding van bewezen diensten. betaling voor te bewijzen diensten kan wel voor de burgerij als geheel (wij zijn *jure divino socii*) maar niet voor den individueelen burger als grond van belastingplicht worden aangenomen. Als een individu tot betaling verplicht zou zijn op grond van de diensten die de overheid hem persoonlijk bewijst, dan zou de meest gegoede het minst moeten betalen, omdat deze vaak nog beter dan anderen zich zelven beschermen kan en dus minder dan de armen de diensten van de overheid behoeft.

Art. 64 van de staatsregeling van 1798 is dan ook slechts gedeeltelijk juist. „De onderstand tot de noodwendige behoeften van den Staat is een geheiligde schuld van ieder Burger, ter vergoeding der bescherminge, welke hij geniet. Deze toelage, met de meest mogelijke bezuiniging ingezameld, wordt door alle Burgers, naar evenredigheid hunner vermogens, gedragen. Hij die dezelve opzettelijk ontduikt, of verkort is, is eerloos." De grondslag van deze bepaling deugt niet. Niet tusschen overheid en burger, maar tusschen overheid en burgerij bestaat eene wederkeerige verplichting.

Belastingbetaling is dus de vervulling van de verplichting der geheele burgerij om de overheid bij te staan in de vervulling harer taak. Er bestaat hier wederkeerigheid van verplichting; daarom ook wordt de toestemming aan de zijde der burgerij door tusschenkomst van haar vertegenwoordigers vereischt. Nooit mag meer worden opgelegd dan bepaald noodig is voor den publieken dienst. Verder gaat de bevoegdheid der vertegenwoordiging om over de beurzen der ingezetenen te beschikken niet.

Art. 63 der grondwet luidt:

De Koning heeft het opperbestuur van de algemeene geldmiddelen. art.

Hij regelt de bezoldiging van alle collegiën en ambtenaren, die uit 's Rijks kas worden betaald.

De wet regelt de bezoldiging van den Raad van State, van de Algemeene Rekenkamer en van de rechterlijke macht.

De Koning brengt de bezoldigingen op de begrooting der Rijksuitgaven.

De pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld.

Volgens bovenstaand artikel heeft de koning het opperbestuur van de algemeene geldmiddelen. Maar zal men finantiën besturen dan moet er geld zijn. De eerste vraag is dus hoe de regeering daaraan komt.

Art. 174 luidt als volgt:

art. 174. *Geene belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven, dan uit krachte van eene wet.*

Deze bepaling is ook toepasselijk op heffingen voor het gebruik van Rijks-werken en inrichtingen, voor zooveel de regeling van die heffingen niet aan den Koning is voorbehouden.

Ten aanzien van de *Rijks*finantien luidt het antwoord op bovengestelde vraag derhalve: uit kracht van eene wet. Waarom juist hier vóór alles de toestemming der burgerij — dus eene wet — noodig is, is zooeven aangetoond. Het komt er nu maar op aan, de belastingen naar billijkheid over de belastingschuldigen te verdeelen; in *evenredigheid* van ieders vermogen, of wel in verband met genoten diensten.

Ook dit laatste toch kan voorkomen. Het Rijk heft ook belastingen voor speciale diensten; b.v. briefportoos, brug-, weg-, sluisgelden, schoolgelden, heffingen voor het gebruik van rijkswerken en inrichtingen enz. Dit is niet in strijd met hetgeen boven over den grond van belastingplicht in het algemeen werd uiteengezet, maar berust toch op eene uitbreiding van het eigenlijke begrip van belasting. Vroeger werden deze heffingen dan ook niet als belastingen beschouwd, en daarom niet krachtens de wet, doch krachtens koninklijke besluiten geheven. Reeds art. 238 gemeentewet evenwel stelde ze „wat de toepassing van eenige bepaald aangewezen artikelen dier wet betreft" gelijk met plaatselijke belastingen. De jurisprudentie van den Hoogen Raad is zeer wankelend geweest op dit punt. Men kan die heffingen als belastingen beschouwen, indien men daaronder elke heffing verstaat die, om welke reden ook, eenzijdig, krachtens haar gezag, door de overheid wordt vastgesteld. Neemt men dit eenmaal aan, dan kan de diepere grond der verplichting buiten beschouwing blijven. In elk geval is regeling bij de wet wenschelijk,

omdat men van die heffingen licht misbruik kan maken door ze tot vergoeding van de algemeene bestuurskosten te bezigen. Dit is vooral bedenkelijk wanneer de diensten waarvoor het publiek gezag zich betalen laat een monopolie vormen. Aan die overweging ontleent het 2e lid van art. 174, volgens hetwelk het eerste lid „ook toepasselijk is op heffingen voor het gebruik van Rijkswerken en inrichtingen, voor zooveel de regeling van die heffingen niet aan den Koning is voorbehouden," zijn ontstaan. Men wilde vóór het gebruik van bedoelde werken hetzelfde voorschrijven, als art. 238 der gemeentewet voor gemeente-inrichtingen bepaalt. Maar omdat thans nog vele dier heffingen berusten op koninklijke besluiten en de minister Heemskerk van oordeel was dat deze niet door de overgangsbepalingen der grondwet in stand werden gehouden indien het eerste lid van het artikel zonder meer op bedoelde heffingen toepasselijk werd verklaard, werden de slotwoorden van het tweede lid aan het artikel toegevoegd. Aanvankelijk was voorgesteld te lezen „door de wet is voorbehouden." Maar op aanraden van den minister zijn die woorden „door de wet" weggelaten. Er staat dus niet, *wie* voorbehoudt. Maar nu beteekent de bepaling eigenlijk niets. Er staat nu: bedoelde heffingen moeten alle berusten op de wet; behalve voor zoover ze door den koning zijn vastgesteld; of, zooals professor Buys het uitdrukte: „zij moeten berusten op eene wet, tenzij zij niet op eene wet mochten berusten."

Ter uitvoering van dit artikel is den 20en April 1889 een wetsontwerp ingediend „tot regeling van de heffingen voor het gebruik van wegen, vaarten, havens, kaaien, sluizen, bruggen, veren en dergelijke werken en inrichtingen, welker onderhoud door den staat bekostigd wordt"; dit is echter niet afgedaan en in 1891 ingetrokken.

Belastingen zijn niet enkel noodig voor het Rijk, maar ook voor andere publieke lichamen. Dit maakt de juiste verdeeling der lasten nog moeielijker. Want wel is het voor elken persoon individueel onverschillig aan wien hij betaalt, aan rijk, provincie of gemeente; maar er dient zorg te worden gedragen, dat de gemeente in billijke verhouding tot andere gemeenten bijdraagt tot wat door haar in 's Rijks belang wordt uitgegeven; anders toch zullen de leden der verschil-

lende gemeenten zonder grond ongelijk worden belast. Laat b.v. de wet de uitgaven voor de school uitsluitend drukken op de gemeenten, dan zullen de bewoners van die gemeenten, waar vanwege het groot aantal on- en minvermogenden geen voldoend schoolgeld kan worden geheven, buitengewoon zwaar worden belast, ofschoon het voorzien in goed onderwijs evenzeer een rijks als een gemeentebelang is, en het dus billijk zou zijn dat de kosten voor het onderwijs der on- en minvermogenden over al de inwoners des rijks werden omgeslagen.

Gezorgd moet worden, dat de bronnen waaruit de gelden geput moet worden niet zóó door het eene bestuur in beslag worden genomen, dat er voor het andere niets meer te halen overblijft.

Uit hoeveel deelen het belastinggebied ook moge bestaan, het is toch in zijn wezen één. Daarom mag geen enkele belasting geheven worden zonder den wil of zonder goedkeuring van het hoofd van den staat. (Zie de artt. 174, 136 en 147 der grondwet). Voor de rijksbelastingen geven de Staten-Generaal, voor provinciale en gemeentebelastingen de vertegenwoordigingen van provincie en gemeente, nl. de Provinciale Staten en de Gemeenteraden, toestemming. Voor de provincie stelde volgens art. 129 3e lid GW. 1848 de Koning de belasting vast bij de wet, op voordracht van de Provinciale Staten (art. 116 Provinciale wet). Voortaan echter zal de koning zich hebben te bepalen tot goedkeuring van een besluit der Provinciale Staten, genomen volgens algemeene bij de wet te stellen regelen. In dien zin is de provinciale wet thans gewijzigd, bij de wet van 17 Juni 1905 (Stsbl. n°. 210), waarbij die regelen worden vastgesteld (126 bis en vlgg.).

art. 175. *Geene privilegiën kunnen in het stuk van belastingen worden verleend.*

In vroegere tijden werden zij vaak verleend met het doel om zekere publieke belangen te bevorderen; b.v. ter versterking van de aantrekkingskracht eener academiestad. Ook werden sommige klassen van burgers van belastingen vrijgesteld, omdat zij lasten van anderen aard, b.v. krijgsdienst, te dragen hadden. Onbillijk echter werden de vrijstellingen,

zoodra ook die speciale lasten werden opgeheven. Dan werd de priva lex, de bijzondere wet, eene willekeurige bevoorrechting.

Art. 175 verbiedt niet dat voor bepaalde gevallen de regel buiten werking wordt gesteld. Zulk een buitenwerkingstelling behoort evenwel de strekking te hebben gelijkmatigheid en billijkheid te bevorderen. Zoo bepaalt art. 29 der wet van 31 Mei 1824 (Stsbl. n°. 36) „houdende eenige nieuwe bepalingen omtrent de heffing der rechten van zegel en registratie", alsmede art. 44 der wet van 3 October 1843 (Stsbl. n°. 47) „op het recht van zegel", dat „in bijzondere gevallen of in het algemeen belang kwijtschelding of vermindering van recht" kan worden verleend; eene bepaling waarvan licht in strijd met art. 175 der GW. misbruik zou kunnen worden gemaakt. De H. Raad nam bij arrest van 21 October 1859 aan, dat een belasting op zekeren handelstak, die zonder uitzondering allen treft welke dien handel uitoefenen, geen privilegie is. En bij arrest van 23 Juni 1895, dat er slechts dan privilegie is, wanneer op den algemeenen last dien de wet oplegt een uitzondering wordt gemaakt ten behoeve van bepaalde personen of van een bepaalden stand der maatschappij.

De artikelen 123—125 der GW. luiden als volgt:

art. 123. Door de wet worden de begrootingen van alle uitgaven des Rijks vastgesteld, en de middelen tot dekking aangewezen. artt. 123-125.

art. 124. De ontwerpen der algemeene begrootingswetten worden jaarlijks van wege den Koning aan de Tweede Kamer aangeboden, dadelijk na het openen der gewone zitting van de Staten-Generaal, vóór den aanvang van het jaar, waarvoor de begrootingen moeten dienen.

art. 125. Geen hoofdstuk der begrooting van uitgaven kan meer dan die voor één departement van algemeen bestuur behelzen.

Ieder hoofdstuk wordt in één of meer ontwerpen van wet vervat.

Door zoodanige wet kan overschrijving worden toegestaan.

Heeft het volk er recht op dat belastingen niet zonder zijn

toestemming worden vastgesteld, dan volgt daaruit dat zijn vertegenwoordiging het „budgetrecht" moet kunnen uitoefenen.

De bevoegdheid der overheid om in 's Rijks belang uitgaven te doen berust in beginsel niet op eene wet, maar vloeit uit het wezen zelf van het overheidsgezag voort. Regeeren zonder geld uit te geven is onmogelijk; heeft derhalve iemand recht om te regeeren, dan is hij ook gerechtigd de daarvoor noodige uitgaven te doen. Het eene sluit het andere in.

Wordt nu deze waarheid miskend door de bepaling, dat de begrootingen worden vastgesteld bij de wet, en dat elke uitgave moet berusten op de wet? Indien dat zoo ware, indien het goedkeuren der begrooting in zijn wezen is het toekennen aan de regeering van de bevoegdheid om, in het algemeen, uitgaven te doen, dan geeft art. 123 aan de Staten-Generaal *het recht* anarchie te doen ontstaan, en is het eenige middel om aan zulk een ramp te ontkomen het opzijde stellen van elk gezag dat met den wil der Staten-Generaal niet in overeenstemming is; hetgeen dus in ons land neerkomt op vernietiging van het monarchaal gezag.

Door velen wordt dit beweerd. Zij zien echter, enkel lettende op het huidige positieve recht, het uit de historie zichtbaar geworden wezen der zaak over het hoofd.

In Engeland, waar het budgetrecht zich regelmatig ontwikkeld heeft, waar er heftige strijd over is gevoerd, en waaraan wij het hebben ontleend, heeft men er nimmer aan getwijfeld dat de kroon bevoegd was ook zonder toestemming der gemeenten uitgaven te doen voor het Rijk. Eerst toen de kroon zich gedrongen zag gelden van de burgerij te vragen, begon de medewerking van het Parlement. Natuurlijk moest dan de kroon opgeven wáárvoor de aangevraagde gelden noodig waren. Was evenwel de bijdrage toegestaan, dan bezigde de regeering haar vaak voor andere doeleinden dan was opgegeven. Het Parlement bedacht allerlei middelen om dit onmogelijk te maken. Ook vatte het de ministerieele verantwoordelijkheid streng op; het beoordeelde niet slechts de rechtmatigheid der uitgave en stelde de dienaren der kroon die in strijd met de wet handelden in staat van beschuldiging, maar beoordeelde ook de doelmatigheid der uitgave. Deze laatste uitbreiding der verantwoordelijkheid schoot echter haar doel voorbij. Door bij de verantwoording

van de staatsuitgaven ook de doelmatigheid eener uitgave in het debat te brengen, maakte men de regeeringstaak zóó zwaar dat niemand haar meer kon dragen, terwijl tegelijkertijd alles toch uitliep op schijn, omdat in den regel een minister wel niet vermogend genoeg zal zijn om de door het Rijk geleden schade te vergoeden. Daarom voerde men de *voorafgaande goedkeuring* in voor elke staatsuitgave die niet op de wet berust. Berust zij daar wel op, dan is ze reeds door den wetgever goedgekeurd en is haar opneming in de begrooting dus onnoodig. Ten onrechte is dit door Mr. Thorbecke [1]) eene constitutioneele ziekte genoemd. In Engeland heeft men eene volledige en afdoende contrôle op alle staatsuitgaven verkregen, zonder dat het zelfstandig recht tot het doen van staatsuitgaven, 't welk der overheid als zoodanig toekomt, is betwist of verkracht. Men heeft in Engeland het budgetrecht niet tot ontwikkeling gebracht met het doel, om kunstmatig eene regeering die het vertrouwen van het Huis niet bezit het regeeren te beletten. Integendeel erkent men daar nog steeds het beginsel, dat alleen bij de regeering het recht berust om te beslissen wat noodig is voor het land, en dat het Huis slechts de koorden der beurs in handen heeft. Daarom mag het Huis zelf nimmer eene som op de begrooting brengen; dit moet altijd uitgaan van de Regeering; het Huis mag alleen door *moties* zijn wensch uitspreken. [2])

Ook in de andere landen van westelijk Europa stelde de Souverein vooraf de begrooting der uitgaven vast, zonder nochtans daarbij gebonden te zijn aan de toestemming van anderen. Had hij geld noodig dan werd eene „bede" gedaan, die kon worden verworpen. Zulk eene verwerping was dan vaak wel een gevolg van de weigering der regeering om zekere grieven weg te nemen, maar zij kon nooit den geheelen stilstand der staatshuishouding ten gevolge hebben; zij maakte slechts het doen van een of andere bepaalde staatsuitgave onmogelijk. Bij gebreke van eene voortdurende

---

1) Aant. op de GW. I bl. 332.

2) William R. Anson. The Law and Customs of the Constitution I p. 232.

volksvertegenwoordiging, was zulk eene verwerping het eenige middel om eenigen wezenlijken invloed uit te oefenen op het staatsbestuur.

Dat ook in ons land het budgetrecht werd ingevoerd zoodra het eene geschreven constitutie bekwam, spreekt van zelf. Volgens art. 50 der staatsreg. van 1798 berustte de bevoegdheid der Uitvoerende Macht om uitgaven te doen eigenlijk op den wil van de Vertegenwoordigende Hoogste Macht. Bij invoering van het koningschap natuurlijk op den wil des konings. Maar bij art. 70 GW. 1814 werd de inwilliging van de Staten-Generaal op de jaarlijksche begrooting van alle uitgaven, geene uitgezonderd, vereischt. De begrooting werd in twee hoofddeelen gesplitst. Het eene deel bevatte „alle zoodanige zekere en bepaalde uitgaven, welke, uit den gewonen loop van zaken voortvloeiende, in het bijzonder tot den staat van vrede betrekking hebben, en alzoo op eenen duurzamen voet dienen vastgelegd te worden." Waren deze eenmaal toegestaan, dan ondergingen zij geene verandering, „dan wanneer eenig deel der uitgaven mocht komen te veranderen of geheel te vervallen." Het tweede hoofddeel bevatte „die buitengewone en onzekere uitgaven, welke, inzonderheid in tijden van oorlog, naar voorkomende omstandigheden moeten worden geregeld," en werd slechts ingewilligd voor één jaar (art. 71).

In de grondwet van 1815 bleef in beginsel dezelfde onderscheiding; doch de begrooting der gewone staatsuitgaven moest niet ééns voor goed, behoudens nadere wijziging, doch voor den tijd van tien jaren worden vastgesteld; die der overige jaarlijks (artt. 123, 125 en 126). De middelen tot vinding van die uitgaven bestemd, zoowel van de gewone als van de buitengewone, werden voor diezelfde tijdvakken vastgesteld (artt. 124, 126).

Volgens de grondwet van 1840 verviel het onderscheid tusschen de gewone en buitengewone uitgaven, en moest geheel de staatsbegrooting, evenals de middelen ter dekking, voor *twee* jaren worden vastgesteld.

Destijds had de Tweede Kamer het recht van amendement niet. Verwerping der begrooting zou dus onmiddelijken stilstand van geheel de regeeringsmachine hebben veroorzaakt, indien de regeering niet in de gelegenheid ware geweest een nieuwe begrooting in te dienen. Daartoe had zij, althans

gedurende het tijdvak van 1815—1840, den tijd, omdat toen de begrootingen reeds één jaar voor den afloop van den tienjarigen termijn moesten worden ingediend (art. GW. 1815). Om te voorkomen dat, wegens bezwaar tegen één hoofdstuk der algemeene begrooting, — elk hoofdstuk betrof één der Departementen (art. 127 GW. 1815 en 1840) — geheel de begrooting zou worden verworpen, bepaalde men dat elk der hoofdstukken bij eene afzonderlijke wet zou worden voorgedragen en vastgesteld (Art. 127 GW. 1840).

In 1848 ging men nog verder door te bepalen, dat elk der hoofdstukken, waarvan elk slechts één Departement mag betreffen, in een of meer ontwerpen van wet vervat moet worden; zooals dan ook o. a. ten aanzien van de vestingbegrooting, den arbeid der gevangenen, de landsdrukkerij, den aanleg der Staatsspoorwegen, de bedrijfsbegrootingen enz. plaats heeft. Tevens werd der Tweede Kamer het recht van amendement toegekend, tengevolge waarvan elke begrooting in zooveel onderdeelen gesplitst wordt als er artikelen zijn. De toelichtende staat bevat de onderverdeeling dier artikelen; daardoor wordt de Kamer feitelijk in staat gesteld over het geringste onderdeel haar gevoelen uit te spreken; wel heeft die staat in formeelen zin geen bindende kracht, maar Regeering en Rekenkamer houden zich er aan; vooral dan wanneer de Kamer haar gevoelen over een bepaald punt heeft uitgesproken.

Op deze wijze is aan de Tweede Kamer de grootst denkbare invloed op de besteding van 's lands gelden gegeven; daar elke post afzonderlijk stilzwijgend of bij stemming wordt goedgekeurd, is de stemming over de wet zelve niets dan eene pure, maar daarom geenszins overbodige formaliteit. Zij is het onmisbare middel om al de stilzwijgend of bij oproeping gehouden stemmingen in den vorm eener wet te gieten. Die stemming heeft dezelfde beteekenis als de onderteekening van een vonnis, gewezen door meerdere rechters die het wellicht onderling niet eens zijn, doch door de onderteekening constateeren dat èn motieven èn uitspraak overeenkomen met de beslissingen der meerderheid. De beslissing over een post draagt het karakter van gewijsde zaak. Verwerping eener begrooting door een college, dat eerst elken post afzonderlijk heeft goedgekeurd, niet „omdat zij voornemens is om

bij de eindstemming door afstemming haar slag te slaan", doch omdat de meerderheid harer leden er vóór was, is slechts dan redelijk, wanneer òf de Kamer tegen eene begrooting in haar geheel bezwaren heeft die door amendementen niet kunnen worden weggenomen, zooals naar veler oordeel het geval was bij de begrooting van oorlog voor 1880, en steeds het geval is in de Eerste Kamer, òf wel de inrichting der begrooting zelve bezwaren ontmoet, gelijk meermalen bij de begrootingen van marine plaats heeft gehad.

Oppervlakkig moge het eenigszins vreemd schijnen, dat een Kamer niet vrij is zóó te stemmen als elk lid voor zich dit misschien zou wenschen; toch is het dit niet. Tallooze malen komt zoo iets voor in het publiek recht, juist omdat de uitoefening van een publiek recht altijd eene plichtvervulling is, en bij die haar uitoefent dus steeds aan iets hoogers dan aan eigen goeddunken gebonden is. Onze Kamer moet stemmen over de hoofdstukken bevattende de uitgaven voor nationale schuld, alsmede die voor het krachtens de grondwet verschuldigde inkomen der Kroon; wie zal nu beweren dat zij dus ook mag tegenstemmen? Zij moet stemmen over de op de wet berustende uitgaven voor de rechterlijke tractementen; mag zij die dus ook afstemmen, en, zij het dan ook diep treurende, zich daarbij beroepen op *„het staat er!"* Geldt alleen bij de toepassing der grondwet niet, dat de wetgever het onzinnige niet kan hebben gewild of zal de letterslaaf ook waar het geldt de toepassing van andere wetten, b.v. van het burgerlijk recht, het onzinnige of onwijze aannemen alleen „omdat het er staat"? 1) Geldt voor haar niet, en wel voor den koning, de gebondenheid aan de wet? Gebondenheid ook aan rede en redelijkheid? Of is dit de beteekenis van het aan de Staten-Generaal toegekende budgetrecht, dat alles, niets uitgezonderd, steeds afhankelijk zal zijn van het jaarlijksch goedvinden van dat college en dus op losse schroeven gezet wordt? Niet-toepassing van eene wet staat, zoolang die niet-toepassing duurt, met schorsing van haar voortbestaan gelijk. Zou nu een grondwetgever, die het voortbestaan van wetten wilde doen afhangen van de per-

1) Men passe b.v. art. 689 Burg. Rechtsvordering eens letterlijk toe.

soonlijke geschiktheid van den met de wetsuitvoering belasten ambtenaar, niet den naam verdienen van krankzinnig? Toch komt men daartoe, als de S.-G. gerechtigd zijn den koning alles te onthouden wat noodig is voor wetsuitvoering en staatsbestuur. Hoe kunnen dan, niet krank- integendeel zeer scherpzinnige menschen eene uitlegging die tot zulke gevolgen leidt juist, — zij het dan ook bejammerenswaardig — achten?

De bewering dat een kamerlid om ééne post geheel de begrooting verwerpen mag zou alleen dan gewettigd zijn, wanneer over die eene post nog eene beslissing moest worden genomen. Waar dit reeds geschied is, moeten ook de tegenstemmers zich voor dat jaar bij de beslissing neerleggen. Wilden zij dat niet, dan zou der regeering niets overblijven, dan elke quaestieuse post bij afzonderlijk wetsontwerp voor te dragen, om alzoo de onredelijke coalitie van minderheden onmogelijk te maken.

Sinds de Tweede Kamer met het recht van amendement is begiftigd, heeft zij dan ook nimmer eene begrooting verworpen om redenen *in* de begrooting gelegen; een enkel lid moge iets zoo onredelijks gedaan hebben, de Kamer in haar geheel deed dat nooit. Als zij eene begrooting verwierp, dan was dit steeds om eene reden buiten de begrooting gelegen.

De politieke nadeelen van de hierboven bestreden handelwijze kunnen hier onbesproken blijven, als daar zijn de mogelijkheid voor elk individueel lid om zijn stem te verkoopen (politieke omkooperij), de onmogelijkheid vaak om niet-uitgesproken, misschien tegenstrijdige motieven eener afstemming te kennen; de onvastheid der regeering en dierg. Hier is alleen sprake van de bevoegdheid in staatsrechtelijken zin. Uit dat oogpunt beschouwd schijnt het niet twijfelachtig dat, behalve in omstandigheden van dien aard als zoo even werd aangegeven, eene verwerping door de Tweede Kamer eene overschrijding is van hare bevoegdheid. De grondwet eischt in art. 123 vaststelling der jaarlijksche begrooting door de wet; elke post wordt met goedkeuring der Kamer aangenomen; desniettemin blijft de vaststelling der wet achterwege! Om aan die grondwetschennis een glimp van recht te geven, stelt men in der haast eene credietwet vast, die dan voor enkele maanden geldt. Maar de grondwet kent zulke wetten niet; zij kent alleen een jaarlijksche be-

grooting die alle uitgaven des Rijks behelst. Wel kenden de *makers* van de grondwet dat gebruik van ouds, ofschoon er ook in de grondwet 1815/40 geen gewag van gemaakt wordt. Maar onder de werking dier grondwet was het gebruik van credietwetten een onvermijdelijk gevolg van de toepassing dier grondwet, welke goed- of afkeuring der begrooting eischte, doch vóór de eindstemming geen gelegenheid gaf om daarvan te doen blijken, evenals dit ook nu nog ten aanzien der Eerste Kamer het geval is, zoodat bij afstemming door dàt college een credietwet, wijl onvermijdelijk, geoorloofd is. Sinds evenwel aan de Tweede Kamer in de ruimste mate het recht van amendement is toegekend, werd de in de grondwet niet genoemde credietwet slechts het middel om de noodlottige gevolgen van machtsmisbruik te keeren.

De fout ligt hierin, dat men de begrootingswet heeft beschouwd als eene wet waaraan de kroon haar bevoegdheid om over 's lands gelden te beschikken ontleent. Dit is echter eene dwaling. Die bevoegheid komt haar ook zonder eenige wet, krachtens haar hoogste gezag, toe. Indien voor een *dringende* uitgave geen geld op de begrooting staat, zal de Regeering niet alleen die uitgave mogen doen, daarbij rekenende op eene indemniteitswet, gelijk ook een lasthebber soms uitgaven doen mag waartoe hij niet gemachtigd is, omdat hij op ratihabitie, goedkeuring achteraf, mag rekenen; maar zij zal dat ook *moeten* doen, juist omdat haar regeeringsplicht dit meebrengt, en zij haar hoogste plicht zou verzuimen, indien zij dit naliet en daardoor het land in gevaar bracht of benadeelde. De begrootingswet is niets dan de regeling van de uitoefening eener koninklijke bevoegdheid. Die regeling verzekert aan het volk den grootst mogelijken invloed op de besteding van 's Rijks gelden, doch heeft niet ten doel het regeeringsgezag zelf van de kroon over te brengen op de Staten Generaal. Er is wellicht geen practisch middel om het misbruik te beletten, evenmin als er een middel is om de kroon te beletten onophoudelijk van haar recht van Kamerontbinding gebruik te maken ten einde op die wijze haar wil door te zetten. Maar al ontbreekt het middel om de daad te beletten, de daad zelve wordt daardoor niet gerechtvaardigd. De beste staatsrechtleeraars hebben dan ook die daad in beginsel veroordeeld, al hebben som-

migen hunner in hun politieke loopbaan in strijd daarmede gehandeld.

Uit praktisch oogpunt heeft de vraag of afstemming der begrooting om redenen daarbuiten gelegen constitutioneel is eenigszins haar belang verloren, omdat de Tweede Kamer er niet meer voor geplaatst wordt. De van 1848 tot 1887 gevolgde praktijk heeft haar historische uitwerking gehad en het beoogde doel is bereikt. Vanzelf sprekend is het thans, dat een Kabinet, zoodra het de meerderheid niet meer achter zich heeft, heengaat; een begrootingsafstemming om het daartoe te dwingen is onnoodig. Of dit nu uit politiek oogpunt heilzaam is; of het wezenlijk heeft bijgedragen tot verhooging van den invloed der kamerleden, nu vaak menig lid zich, enkel ter vermijding van eene ministerieële crisis, verplicht ziet een motie waarbij kritiek op de regeering wordt uitgeoefend te verwerpen; of ook zonder het dwangmiddel niet van lieverlede hetzelfde resultaat zou zijn bereikt, ziedaar vragen die hier onbesproken moeten blijven. Verkeerd is het tegen de historische rechtsontwikkeling in te gaan of daarmee geen rekening te houden. Ook uit het verkeerde kan iets goeds voortkomen, zooals b. v. uit de fransche revolutie, welker beginselen men veroordeelen kan zonder het goede dat er uit voortgekomen is voorbij te zien; en onder Hooger Hand loopen de dingen anders „dan de menschen, die hen besteld hadden, in hunne kortzichtigheid verwachtten". [1] Niettemin blijft deze vraag, de grondslagen rakende van ons staatsrecht, ook uit praktisch oogpunt van het hoogste gewicht, omdat daden door staatslichamen verricht antecedenten zijn waarop men zich tot verdediging van andere daden kan en mag beroepen. Is derhalve de nu om hare noodeloosheid in onbruik geraakte begrootingsafstemming eene praktijk geweest in strijd zoowel met onze staatsinstellingen als met elk gezond staatsrechtelijk beginsel, dan behoort zij veroordeeld te worden als eene, zij het ook volkomen te goeder trouw, uit averechtsche beginselen voortgekomen aanmatiging, evengoed als heden ten dage nog het *droit divin* naar de opvatting der Stuarts wordt bestreden

1) Zie Prof. Mr. W. van der Vlugt in Onze Eeuw. 1903 bl. 911.

en moet worden bestreden, al is er niemand meer die de toepassing ervan in praktijk poogt te brengen, en al waren indertijd de voorstanders van dat droit divin zeer achtenswaardige menschen, die het wèl meenden met hun land.

De artikelen 123 tot 125 behoeven overigens geen nadere toelichting. Alleen zij nog opgemerkt, dat wel de begrooting van *alle* uitgaven bij de wet moet worden vastgesteld, maar niet juist bij de éène algemeene begrootingswet die na het openen der gewone zitting van de S.G. moet worden aangeboden. Voorts dat ook bij ons de begrootingswet alleen ingediend kan worden van wege den koning. Met dat beginsel is de verhooging eener begrooting op initiatief van een kamerlid in strijd. Aan zulk eene verhooging behoeft de minister zich niet te storen, vermits de begrootingswet niet eene wet is die wordt uitgevoerd, maar slechts eene die de uitoefening der regeeringsrechten binnen zekere finantieele grenzen houdt; zij beveelt niet, doch machtigt alleen. Zulk eene verhooging der staatsbegrooting is altijd zeer bedenkelijk, omdat zij de regeeringsverantwoordelijkheid uitermate verzwakt en de verhoudingen omkeert. In plaats dat de Tweede Kamer de koorden der beurs in handen houdt tegenover de regeering, moet de regeering de koorden der beurs in handen houden tegenover de Kamer. Frankrijk toont ons de treurige gevolgen van het vergrooten der begrootingen op initiatief der kamerleden. Het Engelsche Parlement daarentegen heeft zich zelf tot regel gesteld, dat geen parlementslid eene budget-verhooging mag voorstellen. Wel mag een motie worden voorgesteld tot aanbeveling van eene nuttige uitgaaf, maar het daarvoor benoodigde moet aangevraagd worden door de kroon zelve. Dit is zeer juist gezien. Elke uitgaaf is slechts betrekkelijk noodzakelijk; zij is een deel van het geheel der uitgaven; de vraag wat het noodig*ste* is behoort alleen beantwoord te worden door dengene, die het geheel kan en moet overzien. Het ware wenschelijk, dat ook in het Reglement van Orde onzer Kamer zulk eene bepaling werd opgenomen; het is niet voldoende dat vele leden gemeenlijk tegen zulke verhoogingen stemmen; want zelfbeperkingen moeten om billijk te werken voor allen gelden en allen binden. In een gegeven geval kan zulk eene zelfbe-

perking hinderlijk zijn, zooals met alle zelfbeperkingen het geval is; maar men moet het oog houden op het geheel, en een college, dat ook op den duur voor zijn taak geschikt wil blijven, moet al datgene nalaten wat zeer gemaklijk in misbruik ontaarden kan.

Art. 125 laat „overschrijving" toe van den eenen post op den anderen; men poogt ook op die wijze te hooge opdrijving der begrootingsposten tegen te gaan; gevaar steekt daar niet in, omdat de Staten-Generaal de gevallen waarin, en het bedrag waarvoor overschrijving plaats kan hebben, moeten goedkeuren.

Tegenover de begrooting van uitgaven staan de middelen tot dekking daarvan, welke even als de uitgaven bij de wet moeten worden aangewezen (art. 123). Welke is nu de beteekenis dier middelenwet?

Onder de werking der grondwet van 1815 en 1840 werden de middelen, noodig ter bestrijding van de uitgaven, slechts voor een bepaalden tijd vastgesteld (art. 124 GW. 1840). De belastingwetten sloten zich daarbij aan, zoodat hetgeen volgens die wetten verschuldigd was toch eerst geheven werd krachtens de wet op de middelen. Zeker een op zich zelf bedenkelijk systeem, daar op die wijze elke Kamer der Staten-Generaal telken jare in staat wordt gesteld geheel de staatsmachine te doen stilstaan. Zonder olie toch werkt die machine niet.

Intusschen werden de belastingwetten zelve vastgesteld zonder eenig verband met de middelenwet. De burger betaalt krachtens de belastingwet, niet krachtens de middelenwet. Mocht men onder de werking van de grondwet 1815 en 1840 zich aan de betaling kunnen onttrekken op grond dat de middelenwet niet was tot stand gekomen, eene bewering die minstens zeer betwistbaar is, de grond voor die exceptie is in elk geval met de nieuwe redactie der grondwet 1848 vervallen. In die wet toch wordt alleen bepaald dat de middelen tot dekking zullen worden aangewezen. Van heffing of vaststelling is in dat artikel geen sprake. Als de Kamer door een amendement een der in de middelenwet aangewezen inkomsten verwerpt, kan de strekking daarvan geen andere zijn, dan dat ze niet mogen dienen tot dekking van de uit-

gaven over dat jaar. De middelenwet heeft dan ook bij ons weinig beteekenis; zij is niettemin noodig, vooreerst omdat zij verband houdt met de begrooting der uitgaven, voorts omdat zij bevoegdheid verleent tot het heffen van opcenten en van het recht op de mijnen, alsmede tot de uitgifte van schatkistbiljetten. Verwierp de Kamer geheel de middelenwet, dan zou niettemin met het heffen der belastingen en het doen van uitgaven voortgegaan kunnen worden.

De kroon is derhalve bij het doen der staatsuitgaven gebonden èn door het begrootingsrecht der Staten-Generaal èn door de bepaling dat belastingen slechts krachtens eene wet kunnen worden geheven. Niettemin kunnen leeningen gesloten worden zonder toestemming der Staten-Generaal. In 1838 heeft Koning Willem I de spoorwegleening Amsterdam—Arnhem persoonlijk gegarandeerd. Formeel kan dit niet worden belet. Niettemin kan uit de staatsinkomsten niets worden uitbepaald alvorens bij begrootingswet te zijn toegestaan. Maar in meer dan één geval kan de kroon, mits handelende binnen den kring harer bevoegdheid, den staat contractueel binden, zoodat, ook al is er vooraf geen geld bij de begrooting voor toegestaan, de staat toch tot betaling kan worden genoodzaakt. Dit is dus onvoldoende geregeld. 1)

Bijzondere vermelding vereischt nog de regeling der bezoldigingen.

Daaromtrent bevat art. 63 2e tot 5e lid de volgende bepalingen:

art. 63. 2e tot 5e lid. *Hij regelt de bezoldiging van alle collegiën en ambtenaren, die uit 's Rijks kas worden betaald.*

De wet regelt de bezoldiging van den Raad van State, van de Algemeene Rekenkamer en van de rechterlijke macht.

De Koning brengt de bezoldigingen op de begrooting der Rijksuitgaven.

De pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld.

De koning regelt derhalve de bezoldigingen, maar brengt deze tevens op de staatsbegrooting. Ook hier kan een conflict

1) **Heemskerk, Praktijk. I. bl. 217.**

ontstaan tusschen koning en Staten-Generaal. Hoever reikt beider bevoegdheid?

De koning mag regelen zooals hij wil, doch kan over niet meer geld beschikken dan de Staten-Generaal toestaan. Rechtens kan hij binnen de grenzen van de begrootingspost de bezoldigingen naar goedvinden verdeelen; feitelijk houdt de regeering zich aan den „toelichtenden staat", en terecht; want anders zou de Kamer meer splitsing der posten verlangen en zou de zaak dus toch op hetzelfde neerkomen.

De „regeling" *kan*, indien de koning zelf dit begeert, steeds geschieden bij de wet. Immers is de wet evenzeer als een kon. besluit eene daad des konings, en geen beginsel verzet zich er tegen dat de koning de uitoefening zijner bevoegdheden bindt aan wettelijke regels. Art. 52 wet van 28 April 1876 (Stsbl. n°. 102), waarbij tot voor kort de bezoldigingen der hoogleeraren werden vastgesteld, is evenmin strijdig met de grondwet, als de vervanging der koninklijke besluiten betreffende de staatsloterij door de wet van 23 Juli 1885 (Stsbl. n°. 142). Stelt men koning en wetgever als twee verschillende machten tegenover elkander, dan is regeling bij de wet van hetgeen tot de taak des konings behoort ongrondwettig. Maar dit systeem van twee machten, in zich zelf reeds verwerpelijk, leidt tot onophoudelijke en nuttelooze grensgeschillen.

In enkele gevallen *moet* de regeling bij de wet geschieden; nl. waar het geldt de bezoldiging van den Raad van State, van de Algemeene Rekenkamer en van de Rechterlijke macht. (art. 63 3e lid). Elke directe invloed van de kroon op die colleges moet worden geweerd. Van daar die bepaling.

Ten opzichte van de samenstelling der rechterlijke colleges stelt de wet een minimum en maximum van het aantal leden vast. Zij geeft dus aan de regeering, met de uitvoering der wet belast, zekere ruimte om naar welgevallen te handelen. De Staten-Generaal zijn niet bevoegd het geld te weigeren dat voor de vervulling van eenige rechterlijke betrekking wordt aangevraagd, ook al oordeelen zij dat de regeering beter deed of gedaan had met de betrekking onvervuld te laten. Zij zijn evengoed als de regeering aan de wet gebonden; de wet nu geeft de bevoegdheid tot aanvulling en stelt het bedrag van het tractement vast. Indien de koning benoemt nog vóórdat over den post is gestemd, kan de be-

noemde niet worden afgezet, en heeft hij krachtens de wet een actie tot uitbetaling van zijn tractement. Om conflicten te voorkomen brengt gewoonlijk de regeering vóórdat zij het aantal rechters vermeerdert het tractement op de begrooting. Niet slechts dwingt zij daardoor de Kamer om tot eene zuivere bestuursdaad mee te werken, — hetgeen hier, waar het bedrag van het tractement vaststaat, geen zin heeft, — maar in werkelijkheid verzwakt zij ook daardoor den waarborg voor eene zuinige administratie. In plaats van zelf pal te staan tegen aandrang van buitenaf, verschuilt de Minister zich achter de Kamer, die, ongeschikt om in deze met kennis van zaken te oordeelen, allicht meer toestaat dan noodig is. De regeering moet handelen en dan de kritiek der Kamer afwachten; niet omgekeerd.

Ook de ambtenaarspensioenen moeten bij de wet worden geregeld (art. 63 5e lid). De ambtenaar mag, vermits hij zich geheel aan zijn dienst heeft te wijden, verlangen dat hij, zoo hij zich goed gedraagt, tot aan zijn dood door het Rijk bezoldigd wordt; omgekeerd eischt het belang van den dienst het ontslag van versleten ambtenaren. Dit is de grond voor pensioneering. De regeling van deze wederzijdsche belangen eischt vastheid en onverbrekelijkheid; daarom is regeling bij de wet zeer wenschelijk. De laatste regeling had plaats bij de wet van 9 Mei 1890 (Stsbl. n°. 78).

Tot het gebied der financiën behoort eindelijk nog de betaling der Nederlandsche schuld. Art. 176 der Grondwet zegt:

artt. 176. *De verbintenissen van den Staat jegens zijne schuldeischers worden gewaarborgd. De schuld wordt jaarlijks in overweging genomen ter bevordering der belangen van de schuldeischers van den Staat.*

Mr. Thorbecke heeft aangedrongen op de inlasscbing van de overbodige verzekering, in de aanvangswoorden van het artikel vervat. Vrij algemeen werd zij afgekeurd, maar uit vrees voor verkeerde gevolgtrekkingen, die het crediet van den staat zouden kunnen benadeelen, heeft men ze laten staan. De tweede zinsnede, „de schuld wordt jaarlijks in overweging genomen ter bevordering der belangen van de schuldeischers van den Staat," is nog zonderlinger. Wat zal die „overweging" den schuldeischers baten? Zij heeft slechts plaats, wanneer men tot conversie wil geraken; maar dat dáárdoor de belanger der schuldeischers worden gebaat valt te betwijfelen! Geheel het grondwetsartikel kan worden gemist.

Het waarborgen van de verbintenissen van den staat belet niet dat bij eene algemeene inkomstenbelasting ook de inkomsten der houders van nederlandsche schuldbrieven moeten worden belast, vermits die houders niet als schuldeischers maar als ingezetenen tot het afstaan van een deel hunner inkomsten worden verplicht. Buitenlandsche houders ontvangen het volle bedrag der toegezegde rente. Werden de renten dier schuldbrieven van eene algemeene inkomstenbelasting uitgezonderd, dan zou men voor de bezitters ervan een voorrecht scheppen. Ongeoorloofd daarentegen is het, te heffen van alle, ook buitenlandsche bezitters van nationale schuldbrieven. Dit is een roof; doch gepleegd door een roover op wien men geen verhaal heeft.

Zal het begrootingsrecht iets beteekenen, dan moet er zekerheid bestaan dat 's lands geld gebezigd wordt voor het doel waarvoor het is toegestaan, en dat het niet terecht komt in de zakken van ontrouwe ambtenaren. Daarom is er behoefte aan een college, in staat de uitgaven en de kas nauwkeurig te controleeren. Dat college heet de Algemeene Rekenkamer.

Art. 179 bevat de volgende bepaling:

Er is eene Algemeene Rekenkamer, welker samenstelling en taak door de wet worden geregeld. art. 179.

Bij het openvallen eener plaats in deze Kamer zendt de Tweede Kamer der Staten-Generaal eene voordracht van drie personen aan den Koning, die daaruit benoemt.

De leden der Rekenkamer worden voor hun leven aangesteld. Het 3e en 4e lid van art. 166 is op hen van toepassing.

Zulk een controleerend college is niet iets nieuws. Elk hoofd van den staat toch is beheerder van de voor den openbaren dienst bestemde fondsen, en heeft dus behoefte aan eene begrooting van de publieke uitgaven; aan regelen waar-

aan zijn eigen ambtenaren bij het beschikken over de gelden gebonden zijn, en aan een contrôle van die aldus gebonden ambtenaren. Aanvankelijk moesten de ontvangers verantwoording doen aan den graaf persoonlijk, bijgestaan door diens Raden vereenigd in een Camera Computorum. Deze regeling was zeer gebrekkig en op den duur onvoldoende. Voor de Nederlandsche Gewesten werd in 1385 te Rijssel een Algemeene Rekenkamer opgericht door Philips den Stoutmoedige. Die Kamers waren somtijds verbonden aan de Gerechtshoven, soms daarvan gescheiden. In 1446 richtte Filips de Goede een afzonderlijke Rekenkamer op voor Holland, Zeeland en Friesland. Vroeger werden de rekeningen opgenomen door de Raadslieden van den Graaf of door den Meester der Rekeningen te Rijssel of Brussel.

Toen na de afzwering van Spanje de Raad van State het bewind uitoefende, onder het oppergezag der Algemeene Staten, moest die Raad aan deze rekening en verantwoording doen. Maar dit was voor dit college te bezwarend, weshalve een Rekenkamer werd ingesteld uit afzonderlijke afgevaardigden der gewesten. Deze ontving in 1607 hare eerste Instructie. Dit college was met de contrôle, niet met het beheer der Finantiën belast. Aan het hoofd van het finantieel beheer stond de Thesaurier-generaal of Raadsheer van Staat, onder meer belast met het ontwerpen der begrootingen.

Ook na de omwenteling van 1795 bleef de Rekenkamer bestaan; hare leden werden benoemd door het „Vertegenwoordigend Lichaam," of het „wetgevend Lichaam," waarbij in beginsel alle macht in den staat berustte. (Zie staatsregeling 1798, art. 226 en vlgg.: van de Commissarissen der Nationale Rekening; staatsregeling 1801, art. 46: over eene Nationale Rekenkamer; en staatsregeling 1805, art. 61: over eene Nationale Rekenkamer.)

Ook onder de constitutie van 1806 was er een Nationale Rekenkamer. Hare leden werden benoemd door het wetgevend Lichaam; dit zond eerst een voordracht van zes personen aan den koning, die dan door dezen tot op de helft werd verminderd; uit het drietal overgeblevenen werd het lid gekozen (art. 45).

Thans benoemt de koning, doch *uit* eene voordracht

opgemaakt door de Tweede Kamer der S.-G. De contrôle van het gebruik der geldmiddelen behoort te geschieden door een van den koning en diens ambtenaren volstrekt onafhankelijk college; dit mag zich alleen door den wettelijken wil des konings gebonden achten. Daarom wordt ook de onafzetbaarheid zijner leden bij de grondwet gewaarborgd. Art. 3 wet van 5 October 1841 (Stsbl. n°. 40) is vlak in strijd met de grondwet. Het bepaalt toch: „bij wangedrag, onzedelijkheid of merkelijke achteloosheid, zoo ook in geval van ongeschiktheid door ouderdom, zwakte of aanhoudende ziels- of lichaamsziekten van een lid der Algemeene Rekenkamer, zal het Kollegie daarvan kennis geven aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, ten einde, naar bevind van zaken, ter vervanging van zoodanig lid, eene voordragt aan den Koning te doen." Maar in art. 200 GW. 1840 wordt de aanstelling voor het leven voorgeschreven zonder eenige uitzondering. In 1848 bepaalde art. 176 der GW. dat de leden der Kamer konden worden afgezet of ontslagen door rechterlijke uitspraak, in de gevallen in de wet te bepalen. Dit is zoo gebleven in 1887, behalve dat voor „rechterlijke uitspraak" thans gelezen wordt „uitspraak van den Hoogen Raad." Met geen der drie redacties der grondwet is derhalve genoemd art. 5 te rijmen.

Uit de eeuwenoude geschiedenis der rekenkamer blijkt, dat deze instelling in de eerste plaats in dienst is van het hoofd van den staat; niet dus om diens macht te besnoeien, maar om de uitoefening daarvan te regelen overeenkomstig de bedoeling van het hoofd van den staat zelf en de roeping van diens ambt. Sinds evenwel de volksvertegenwoordiging de gelden moet toestaan die de koning noodig heeft, heeft niet alleen de kroon maar evenzeer de volksvertegenwoordiging belang bij eene richtige verantwoording der staatsontvangsten en uitgaven, en is het dus noodig dat aan de volksvertegenwoordiging invloed op de samenstelling van het college gegund en de onafhankelijkheid van zijne leden gewaarborgd wordt.

Art. 126 luidt:

„De verantwoording van de Rijksuitgaven en ontvangsten over elk dienstjaar wordt, onder overlegging van de door de art. 126.

Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de wetgevende macht gedaan naar de voorschriften van de wet.

Naar zijn aard is de rekenkamer slechts een tusschenpersoon die de rekeningen verifieert en de uitgaven toetst aan de wet, zonder evenwel te *verevenen*, d. w. z. te *beslissen* omtrent de wettigheid der uitgaven. Deze beslissing zou behooren te geschieden door de wet, de zoogenaamde *rekenwet*, welke, vastgesteld door Koning en Staten-Generaal, allen die over 's lands gelden hebben beschikt ontlast. De uitbetaling van 's lands gelden aan de belanghebbenden zou steeds moeten geschieden onder voorbehoud van verevening bij de wet; zoodat, als de Staten-Generaal de goedkeuring eener gedane uitgaaf weigerden, de minister aansprakelijk zoude worden voor de terugbetaling van de verkeerdelijk gedane uitgaaf. Dit is het zoogenaamde *repressieve stelsel.*

Praktisch evenwel is dit stelsel niet aanbevelenswaardig; de Tweede Kamer is niet bij machte zelve een uitgebreide geldelijke verantwoording te controleeren. In de gemeenten en de provincies, waar men geen rekenkamers heeft, is de goede contrôle dan ook zeer moeilijk; vooral in de groote steden. Ook beteekent praktisch de geldelijke verantwoordelijkheid der ministers niets; zij is te bezwarend om in praktijk te worden gebracht, en, waar het geschillen over wetsuitlegging betreft, onbillijk. Bovendien is het voor een politiek lichaam uiterst moeilijk als wetsuitlegger op te treden, omdat het lichtelijk doelmatigheid en rechtvaardigheid, begrippen die vooral bij geldelijke verantwoordelijkheid scherp dienen te worden onderscheiden, dooreenmengt. De samenstelling der rekenkamer biedt genoegzamen waarborg tegen oogluiking. Wel *kan* zulk een college zich misgaan, maar dat kan elk rechterlijk college, waarin men toch ook onvoorwaardelijk vertrouwen stelt, evenzeer.

Het is daarom veel verstandiger de rekenkamer te maken tot een zelfstandig rechtscollege; haar dus niet enkel te beschouwen als praeadviseur; veel minder nog als lasthebber van de Kamer, want daardoor miskent men geheel hare staatsrechtelijke verhouding. Zij behoort, evenals de rechterlijke macht, overeenkomstig de geldende regelen de wettigheid van de uitgaaf vast te stellen. Is er eenig verschil

tusschen regeering en rekenkamer, dan wordt het geschil door eene wet beëindigd; die wet neemt dan evenwel geene beslissing over het geschilpunt, maar over de verevening zelve. Het uitlokken van zulk eene wet is niet een beroep van de regeering op de Staten-Generaal, want die wet beslist niet wie gelijk heeft; zij kan verevenen ook datgene wat tegen de wet was uitgegeven. De Kamers kunnen de handeling der regeering afkeuren en toch billijkheidshalve de uitgaaf goedkeuren, iets wat de rekenkamer, gebonden als zij is aan de wet, niet kan.

In dit stelsel, het *praeventieve* genaamd, wordt geene uitgave gedaan vóórdat de rekenkamer haar heeft verevend, behalve in enkele gevallen waarin de verevening later geschiedt. De uitgave wordt dan getoetst aan den begrootingspost; er wordt onderzocht of zij overeenkomt met de omschrijving in de begrootingswet; of zij het bij de begrooting aangewezen bedrag overschrijdt; of er dienstvermenging plaats heeft; of de post met de wetten en verordeningen overeenstemt. (art. 27 en 28 der Instructie). Over doelmatigheid heeft de rekenkamer niet te oordeelen, maar opmerkingen kunnen daarover in het verslag worden gemaakt. Aldus is thans de toestand geregeld bij voornoemde wet van 5 October 1841 (Stsbl. n°. 40).

Is dit stelsel met de grondwet in overeenstemming?

Volgens art. 122 GW. 1848 moet het slot der rekening door de wet worden vastgesteld. Dit artikel huldigde dus het repressieve stelsel: eindbeslissing over elken post door den Koning met de Staten-Generaal. Intusschen is die wet nimmer gekomen; de bepaling is niet uitvoerbaar, zonder eene comptabiliteitswet welke de regelen van beheer, waaraan dan de uitgaven moeten worden getoetst, vaststelt.

Bij de jongste grondwetherziening heeft de minister Heemskerk een redactie voorgesteld die, ware zij aangenomen, den thans bestaanden, zoo even omschreven toestand voor goed zou hebben vastgesteld. Maar in de Tweede Kamer werd de theorie van het repressieve stelsel zóó fraai opgekamd door den Heer Verniers van der Loeff, dat de Kamer zich heeft laten verlokken het regeeringsvoorstel te verwerpen. Doch tevens heeft de nieuwe redactie van het artikel de keuze tusschen beide stelsels geheel vrij gelaten. De vroegere be-

paling, „vaststelling van de rekening door de wet" is vervallen. Er staat nu dat de verantwoording gedaan moet worden aan de wetgevende macht, naar de voorschriften van de wet, en onder overlegging van de door de rekenkamer goedgekeurde rekening. Zoowel de voorstellers van het betreffende amendement als de regeering hebben verklaard, dat het nieuwe grondwetsartikel de vraag, of de rekenkamer al dan niet zou verevenen, onbeslist laat. De wet kan dit opdragen aan de rekenkamer en dus den huidigen toestand bestendigen; maar zij is daartoe niet verplicht.

De ambtenaren.

Voor de uitoefening van al de bovengenoemde functiën heeft 's Lands overheid ambtenaren noodig.

Over de begrippen „ambt" en „ambtenaar" moge hier een enkele opmerking voorafgaan.

Ambt is een kring van werkzaamheden; geschieden deze ten behoeve van een publiek lichaam dan is het een publiek ambt. Men kan dus ook spreken van koninklijk ambt; maar, vermits dit ambt in beginsel alle publieke betrekkingen omvat, staat het niet naast de overige ambten; deze laatsten hebben tegenover het koninklijk ambt geen zelfstandig bestaan; zij kunnen ook zonder toestemming van hem die het ambt tijdelijk bekleedt worden opgeheven.

Men kan ambtenaar zijn zonder een ambt uit te oefenen (non-activiteit, schorsing, verlof). Ook kan men voor de overheid diensten verrichten zonder ambtenaar te zijn; in dat geval verricht men die diensten *op eigen naam* (aannemer). Men kan eindelijk een ambt bekleeden zonder ambtenaar te zijn (koning; kamerlid; gemeenteraads-, jurylid).

Een ambtenaar is iemand die in dienstbetrekking staat tot de overheid wier functies hij uitoefent. Wie niet in zulk eene dienstbetrekking staat wordt niet ambtenaar genoemd; bv. koning; kamerlid; lid van provinciale staten of gemeenteraad; advocaat-procureur; juryleden. Ook laatstgenoemden niet, want zij spreken niet namens 's Lands overheid recht, maar zijn in het wezen der zaak getuigen; hun wordt openbaar of en hoe het te laste gelegde feit gepleegd is, en zij deelen dan hun bevinding mee aan den rechter, die de wet heeft toe te passen. Al deze personen zijn wel uitsluitend ten behoeve van anderen werkzaam, doch staan niet in iemands dienst, zijn dus geen ambtenaren. Wel daarentegen de milicien, de deurwaarder.

Welke is nu de betrekking tusschen de Hooge overheid en hen die voor haar diensten verricht?

Is zij, zooals bij den aannemer, geheel van privaatrechtelijken aard, dan gaat niets van de hoogheid der overheid op den dienstdoenden persoon over; ook tegenover derden blijft deze privaat persoon.

Maar zij kan ook berusten òf op het onderdanenverband (jury, milicien, voogd), in welk geval de onderdaan verplicht is de vervulling van den dienst te aanvaarden; òf op verdrag. De overheid *dient* haar onderdanen, maar heeft nu ook *recht* van dezen datgene te *vorderen* wat noodig is tot volbrenging van haar plicht. (Krijgsdienst; inkwartiering; jury, hand- en spandiensten; getuigenis; aangifte van allerlei aard; politiedienst; enz. diensten die in natura plegen te worden verricht voor zoover ze niet door belastingbetaling mogen worden afgekocht). De rechtsgelijkheid eischt dat *allen gelijkelijk* die diensten verrichten; als de overheid één aanwijst en de anderen vrijlaat, moeten deze vergoeden wat die ééne voor allen verricht. Zoo ontstaat de verplichting den publieken dienst te beloonen. Maar nu eischt vaak de overheid *geheele toewijding*, tengevolge waarvan de dienstplichtige niet meer voldoende in eigen onderhoud zou kunnen voorzien; dan vordert zij *voorbereiding* voor den dienst en verzekert daartegenover *levenslang tractement*. Dit alles vormt de elementen voor het verdrag tusschen overheid en ambtenaar.

Zoowel wanneer de dienstbetrekking steunt op onderdanenverband, als wanneer zij berust op verdrag, is de betrekking van publiekrechtelijken aard.

Verdrag moet niet worden vereenzelvigd met overeenkomst, al ligt ook aan verdrag persoonlijke toestemming ten grondslag. Formeel wordt geen overeenkomst gesloten. Bij benoeming wordt wel toestemming ondersteld; doch de benoeming zelve is een ambtsopdracht. Meestentijds staat het den benoemde vrij die opdracht niet aan te nemen. De benoemde wordt in dat geval niet ontslagen, zooals toch het geval zou moeten zijn, indien, naar sommiger meening, de benoeming

eenzijdig den band legde. Komt de onderstelling waarvan bij de benoeming werd uitgegaan niet uit, dan wordt het besluit, dat op zich zelf rechtmatig is, niet vernietigd, doch ingetrokken.

De aard van de door het verdrag ontstane verhouding wordt duidelijk, als men zich den leenband voor oogen stelt. Ook deze ontstond door opdracht met toestemming van den leenman; de wederkeerige verplichting bestond aan de zijde van den leenheer in belofte van bescherming, waarbij dan gewoonlijk land in leen gegeven werd; aan de zijde van den leenman in verplichting tot trouw en bijstand. Niet-naleving van dit verdrag was niet schending van een burgerrechtelijke overeenkomst, maar trouwbreuk (felony); de leenheer had geen acte uit overeenkomst, doch deed zijn hoogheidsrecht gelden. Zoo is het ook bij het ambt. Door de benoeming, gevolgd, althans wanneer weigering geoorloofd is, door aanneming, ontstaat eene betrekking van machtsbevoegdheid en ondergeschiktheid. De overheid beschermt den beambte in de uitoefening van zijn plicht, en voorziet, als zij dit toegezegd heeft, geheel of gedeeltelijk in zijn onderhoud. Komt de beambte zijn dienstverplichting niet na, dan schendt hij niet een overeenkomst, maar begaat een vergrijp.

Er is derhalve, wat in rechtskundigen zin de wederzijdsche verhouding betreft, geen wezenlijk verschil tusschen den ambtenaar die krachtens verdrag en hem die krachtens de wet dient. Ook is het in rechtskundigen zin onverschillig of de ambtenaar beloond wordt, hoelang hij dient, en welke functiën hij te verrichten heeft.

In vele gevallen worden de verplichtingen van den ambtenaar bij de wet vastgesteld. Dit doet den schijn ontstaan dat zulk een ambtenaar tegenover het hoofd van den staat eene zelfstandige bevoegdheid bezit. In de theorie van de „staatssouvereiniteit" is zulk een ambtenaar dan ook een „orgaan van den staat", en zetelt de „uitvoerende macht" mede in zulk een beambte Hoe men, in dat systeem, bij conflicten tusschen de ambtenaren onderling uit den voet komt is niet duidelijk, daar de „souvereine staat" geen mond heeft om uitspraak te doen tusschen „zijn organen" noch een arm om die uitspraak te doen eerbiedigen. Maakt men zich los van zulke theorieën, dan ziet men dat alle ambtenaren in den dienst zijn van het hoofd van den staat, slechts

krachtens zijn wil bestaan, en verwijderd worden zonder eenig zelfstandig gezag daar tegenover te kunnen stellen, zij het ook dat zij soms tegen ontslag in verzet kunnen komen door een beroep op de wet of op de aanstelling zelve, dus op den wil desgenen van wien zij hun ambt ontvingen. Want indien de duur, de bevoegdheden en de verplichtingen van den ambtenaar bij de wet zijn omschreven, dan kan op dien bij de wet uitgedrukten wil des konings geen inbreuk worden gemaakt door den persoonlijken of op andere wijze dan bij de wet uitgesproken koninklijken wil, en kan de ambtenaar zelfs tegenover de kroon zijne op de wet berustende zelfstandigheid handhaven. Vaak is het doelmatig de wederzijdsche verhouding van de kroon tot haar dienaren wettelijk vast te stellen. Dit alles wijzigt echter evenmin de natuur dier verhouding, als het bij behoorlijke overeenkomst vaststellen van verplichtingen tusschen patroon en arbeider de natuur der wederzijdsche verhouding van dezen verandert.

De verantwoordelijkheid van den ambtenaar tegenover zijn meerderen is zeer verschillend. In enkele gevallen verdwijnt zij zoo goed als geheel, b. v. bij de rechterlijke macht; niet echter omdat de rechters jure suo optreden of een zelfstandige macht bezitten, doch omdat hun, gelijk later zal worden aangetoond, om redenen van staatsbelang, die onafhankelijkheid is verleend. Nochtans zijn ook rechters onderworpen aan de ambtelijke tucht.

De aan elk ambt verbonden verantwoordelijkheid is in de eerste plaats van *disciplinairen aard*. Zij volgt uit de verhouding van ondergeschiktheid, en behoorde meer dan thans het geval is bij de wet te worden geregeld.

In de tweede plaats is er eene *strafrechtelijke* verantwoordelijkheid; niet slechts kan, bij het plegen van een misdrijf, de ambtelijke betrekking waarin het misdrijf gepleegd wordt eene verzwarende omstandigheid opleveren, maar ook zijn er feiten die enkel dan wanneer ze door ambtenaren gepleegd worden met straf worden bedreigd. De vervolging hangt dan niet, zooals bij disciplinaire vervolging, van de beslissing van superieuren af, doch geschiedt, wijl het niet om eene verzaking van dienstplicht maar om rechtskrenking gaat, van wege het Openbaar Ministerie. Disciplinaire vervolging kan met de strafrechtelijke samengaan, doch wordt gemeenlijk

geschorst of uitgesteld totdat laatstgenoemde is afgeloopen.

In de derde plaats is er eene *civielrechtelijke* verantwoordelijkheid, zoowel tegenover den staat of het publieke lichaam te wiens behoeve de ambtenaar werkzaam is, als tegenover het publiek. Gaat de ambtenaar b.v. bij aanhouding buiten zijne wettelijke bevoegdheid, dan is er onrechtmatige daad; hij kan zich nooit achter zijn hoedanigheid van ambtenaar verschuilen, want het ambt kan geen kwaad doen; voor den ambtenaar geldt, evenzeer als voor den koning, de bekende rechtsregel: nihil aliud potest, nisi id solum quod de jure potest.

Bij deze verantwoordelijkheid doen zich vele moeilijke vragen voor, die nog niet bij de wet zijn opgelost. Verantwoordelijkheid wegens ambtelijk verzuim tegenover particulieren schijnt, tenzij de wet zelve ze voorschrijft, [1]) niet uit de rechtsbeginselen voort te vloeien, vermits de ambtenaar alleen tegenover de overheid, niet tegenover particulieren bijzondere verplichtingen op zich genomen heeft. Intusschen heeft de Hooge Raad aansprakelijkheid aangenomen van den staat wegens nalatigheid en verzuim. Verder komt hier in aanmerking de verantwoordelijkheid van den ambtenaar, die op hooger bevel of krachtens verordening handelt. Is hij verplicht de geldigheid daarvan te onderzoeken, en hoever reikt dan die verplichting? Is, indien de ambtenaar eene onrechtmatige daad pleegde, de staat daarvoor aansprakelijk krachtens art. 1403 Burgerlijk Wetboek? Al deze punten staan wettelijk niet vast; tegenover onwettige of onrechtvaardige handelingen van ambtenaren zijn in vele gevallen de ingezetenen ten onzent niet in voldoende mate beschermd. In Engeland reikt de aansprakelijkheid van den ambtenaar tegenover het publiek veel verder, al worden ook daar voorzorgen genomen tegen het lichtvaardig instellen van acties.

In ons land, waar de uitvoering der wetten in den regel niet, zooals in Engeland, door zelfgekozen ambtenaren maar door koninklijke ambtenaren geschiedt, zal de contrôle van de ambtenaren wel hoofdzakelijk moeten gezocht en gevonden worden bij hun meerderen. Doch bij de hoogstgeplaatste ambtenaren, nl. de ministers der Kroon, ontbreekt natuurlijk

---

1) Zie b.v. Burg. Wb. art. 1266; hypotheekbewaarders.

deze contrôle. Ten opzichte van hen bestaat echter de *politieke* verantwoordelijkheid.

Art. 54 der Grondwet luidt:

De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. art. 54.

Deze verantwoordelijkheid is niet iets geheel nieuws. Zij moge thans beter en praktischer geregeld zijn dan voorheen, toch bestond zij ook in vorige eeuwen, en woog voor de titularissen zelven wellicht heel wat zwaarder dan thans, nu zij zich feitelijk oplost in „heengaan." De Engelsche staatsgeschiedenis doet hare beteekenis helder uitkomen.

Reeds de Magna Charta had den Lords de bevoegdheid toegekend om, indien zij zekere grieven hadden, 's Konings burgen te bezetten en de koninklijke macht te schorsen tot aan herstel der grieven. Dit wapen bleek echter slecht te hanteeren. Later werden die Raadslieden der Kroon die de wet hadden ter zijde gesteld door het Huis der Gemeenten in staat van beschuldiging gesteld, en moesten dan terechtstaan voor het Huis der Lords. Menig dienaar der Kroon heeft zijn verkeerde handelingen met zijn leven moeten boeten; tegenover de wet — den wettigen wil des konings — gold geen beroep op 's konings persoonlijken wil. Nog in de achttiende eeuw hebben in Engeland ministers terechtgestaan. Maar naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid ontwikkelde zich van zelf die wegens goed beheer (honesty, justice and utility); deze lost zich op niet in straf, maar in het wijken voor de door het Lager Huis uitgesproken beschuldiging, uit welke blijkt dat er geen vertrouwen meer bestaat tusschen het Kabinet en het Huis. Er was dus in Engeland van oudsher eene rechtelijke verantwoordelijkheid der regeering; de aangewezen rechters waren de beide Huizen van het Parlement; maar in de plaats van eene formeele veroordeeling kwam de gelegenheid om deze te ontgaan door aftreding. Door dit laatste werd in het wezen der zaak niets veranderd, maar wel de verantwoordelijkheid verscherpt; want het Huis behoefde zich nu niet meer te bepalen tot de quaestie over de wettigheid, eene quaestie die van zelf van de baan

raakt naarmate de geschreven wet nauwkeuriger wordt en meer tot bijzonderheden afdaalt; maar het kon ook vrijer een oordeel uitspreken over de doelmatigheid van het beheer, nu dit enkel het politieke leven der regeeringsleden in gevaar bracht. 1)

Ook naar ons recht is de minister, dienaar der kroon, in de eerste plaats verantwoordelijk aan de kroon; de uitdrukking „mededrager van koninklijke macht" 2) is niet juist. Hij bezit geen enkele bevoegdheid dan die uit zijn betrekking van dienaar der kroon voortvloeit, zoodat ook een appèl van eene beslissing van den minister op de kroon staatsrechtelijk niet mogelijk schijnt. 3) Van de geringste handeling is hij aan de kroon verantwoording schuldig; hij mag zich tegenover haar op geen enkelen ambtsplicht of ambtsgeheim beroepen, en kan elk oogenblik naar welgevallen, zonder mededeeling van redenen zelfs, ontslagen worden. In rechtskundigen zin is geen ambtenaar meer afhankelijk van de kroon dan hij.

Van de Staten-Generaal is die ambtenaar niet afhankelijk; maar rechtens is hij verantwoordelijk voor de naleving der wetten, dit woord in den ruimsten zin genomen; het is de Tweede Kamer die den minister in staat van beschuldiging stelt, en het is de Hooge Raad die daarover oordeelt. Maar de Staten-Generaal hebben een bijkans onbeperkt recht van contrôle van alle regeeringshandelingen. Zij critiseeren niet den koning zelven, maar diens raadgevers. Blijkt dat het noodzakelijk vertrouwen ontbreekt, dan wijkt in den regel de minister. Rechtens is deze daartoe nimmer verplicht, maar het is een eisch van politieke noodzakelijkheid. De minister toch is de persoon in wien het onderling vertrouwen van Kroon en Staten-Generaal zich moet concentreeren, om een goed bestuur mogelijk te maken. Vandaar dat de positie van den minister even delicaat is tegenover de Staten-Generaal als tegenover de Kroon.

Zeer juist zegt omtrent die politieke verantwoordelijkheid

1) Anson, Law and Custom of the Constitution, part. II, p. 94.
2) Buys. De Grondwet I, bl. 191.
3) Zie de discussie daarover gevoerd, Handel. 2e Kamer, 5 Maart 1890, bl. 829 en vlgg.

Laband: „die politische Controlle ist darauf gerichtet, dasz die Verwaltungsbehörden nicht eine Thätigkeit entwickeln, welche dem allgemeinen Wohle des Staates schädlich oder gefährlich werden könnte, und dasz sie nicht Tendenzen verfolgen, welche der Staat als solcher nicht theilt. Diese Controlle liegt zwar in erster Reihe dem Landesherrn ob; da demselben aber die oberste Leitung der Verwaltung ohne dies zusteht, so fällt die Controlle mit der Leitung zusammen; sie wäre — getrennt von ihr gedacht — blosze Selbstcontrolle. Dagegen wird sie wirksam gehandhabt von der *Volksvertretung*, welche vielfache Mittel hat, die Thätigkeit der Verwaltung zu kritisiren, Mängel zu rügen, Widersprüche mit der allgemeinen Politik hervorzuheben und auf Abhülfe zu dringen. Rechtlich findet diese Controlle ihren Ausdruck und ihre Verwirklichung in der parlamentarischen *Minister-Verantwortlichkeit*." 1)

Deze algemeene *politieke* verantwoordelijkheid der ministers tegenover de Staten-Generaal bestond voor 1848 niet. Wel heeft men reeds in 1840 beproefd, dit beginsel tot zijn recht te doen komen, maar de verantwoordelijkheid werd beperkt tot die handelingen, door welke de grondwet of de wetten mochten geschonden of niet opgevolgd zijn. Wat in 1848 bedoeld werd reikt heel wat verder. De politieke verantwoordelijkheid raakt het geheele bestuur, de gansche leiding van 's lands zaken en heeft enkel politieke gevolgen. 2)

Naast de politieke, is er ook een strafrechtelijke en een geldelijke verantwoordelijkheid.

De *strafrechtelijke* is geregeld bij de wet van 22 April 1855 (Stsbl. n°. 33) „houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministerieele Departementen," 3) waarbij in den regel alleen opzettelijke overschrijding of niet-uitvoering van wetten met straf bedreigd wordt. In geval

1) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1e Ausgabe Th. II. S. 228 § 68.
2) Ten aanzien der invoering der politieke verantwoordelijkheid in onze staatsinstellingen zij verwezen naar Buys op art. 53 en art. 73.
3) Zie ook de artt. 355, 356 WB. v. Sr. en art. 301 en vlgg. Wetb. v. Strafvord.

van niet-naleving van wetten wordt ook grof verzuim gestraft. Verder te gaan, en b. v. bij niet-behoorlijke bezetting van forten en diergelijke uit onbekwaamheid voortspruitende verzuimen, met straf te bedreigen, is onbillijk, vermits niemand behoort te worden gestraft wegens gemis aan bekwaamheid.

De *geldelijke* verantwoordelijkheid der ministers is tot dusver niet wettelijk geregeld. Zij moge in theorie dringend noodig zijn, in de praktijk heeft men meer aan een goede rekenkamer, aan een waakzame volksvertegenwoordiging en aan onbelemmerde publiciteit, dan aan wettelijke bepalingen omtrent bevoegdheid tot verhaal, die toch wel nooit zullen kunnen worden toegepast.

Volgens art. 164 GW. staan de hoofden der ministerieele departementen wegens ambtsmisdrijven in die betrekking gepleegd, ook na hunne aftreding, te recht voor den Hoogen Raad, ter vervolging hetzij van 's Konings wege, hetzij van wege de Tweede Kamer. Ook uit de vroegere redactie der grondwet volgde, dat na hun aftreding ministers kunnen worden vervolgd.

Art. 77 luidt:

art. 77. *De Koning stelt ministerieele departementen in, benoemt er de hoofden van, en ontslaat die naar welgevallen.*

De hoofden der ministerieele departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt.

Hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet.

Alle Koninklijke besluiten en beschikkingen worden door een der hoofden van de ministerieele departementen medeonderteekend.

Het aantal departementen, thans elf, is, even als de verdeeling der werkzaamheden, aan verandering onderhevig. Een en ander werd tot dusver bij koninklijk besluit geregeld, zonder dat de Raad van State gehoord wordt, doch bij de instelling van het ministerie van Landbouw, Handel en Nijverheid is dit laatste wel geschied (Kon. Besl. van 7 September 1905 Stsbl. n°. 264). Stelt men koning en wetgever (Koning met Staten-Generaal) als twee machten tegenover elkaar, dan

stuit men ook hier op de mogelijkheid van conflict; de koning wil een nieuw departement instellen of het bestaande wijzigen; weigeren de Staten-Generaal het benoodigde geld, dan maken zij inbreuk op 's konings onbetwistbare bevoegdheid. Beschouwt men daarentegen den koning als het eenige hoofd van den staat, dan ontstaat er geen zwarigheid. De bevoegdheid der kroon om te regelen blijft ongeschonden, maar is, evenals elke koninklijke machtsoefening, gebonden aan de finantieele regeling bij de begrootingswet vastgesteld. De woorden der grondwet „naar welgevallen" beteekenen niet, dat de begrootingswetgever alles moet toestaan wat de koning te dezen aanzien verlangt; historisch en grammatisch slaan die woorden terug op „ontslaat," en beteekenen alleen, dat ten hunnen aanzien niet geldt wat ten aanzien der andere beambten rechtens of ten minste gebruikelijk is; nl. dat zij het ambt blijven bekleeden zoolang zij zich behoorlijk gedragen. Dit is afdoend aangetoond o. a. door den Hoogleeraar Buys. 1)

Het 2e lid van art. 77, luidende: „de hoofden der ministerieele departementen zorgen voor de uitvoering der grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt," geeft eene overbodige en onvolledige omschrijving van den ministerieelen werkkring.

Het 3e lid „hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet" was aanvankelijk met het voorafgaande in verband gebracht door invoering van het woordje „deswegens," zooals de Staatscommissie van Maart 1848 had voorgesteld. Dit woordje is echter weggelaten; niettemin is, gelijk boven reeds werd opgemerkt, bij de wet van 1855 de regeling van de ministerieele verantwoordelijkheid tot de 2e alinea van dit artikel beperkt.

Alle koninklijke besluiten en beschikkingen worden door een der hoofden van de ministerieele departementen medeonderteekend. Deze medeonderteekening dient om het beginsel der ministerieele verantwoordelijkheid praktisch bruikbaar te maken. De benoeming van den samensteller van een nieuw Kabinet wordt gecontrasigneerd door een der ministers

1) De Grondwet I. bl. 353 vlgg.

van het aftredende. Maar wat zou moeten geschieden, indien eens al de ministers van dit laatste weigerden de benoeming van hun opvolger te contrasigneeren?

Bij de jongste redactie der grondwet is voor het eerst daarin van een „ministerraad" sprake (art. 38 2e lid). Hoewel de ministers vaak vergaderen stempelt de grondwet hen toch niet — behalve in het even bedoelde geval — tot een college. Als dienaren der kroon zijn zij jegens deze individueel aansprakelijk. De kroon heeft derhalve recht op afzonderlijke adviezen, en behoeft zich niet met het advies der meerderheid tevreden te stellen. Besluiten te nemen die rechtskracht bezitten of naar buiten werken valt buiten hun bevoegdheid. Hoewel de vergaderingen waarin het algemeen beleid ter sprake moet komen door een voorzitter behooren te worden geleid, kent toch ons staatsrecht niet een Premierschap als afzonderlijk ambt, waardoor aan een der ministers boven zijn ambtgenooten eenige bevoegdheid zou toekomen, of een Premier die de functies zou kunnen waarnemen, in een vroegere periode, toen de koning den ministerraad in persoon praesideerde, door dezen vervuld. Geen minister kan wettelijk door „besluiten" zijner collegaas worden gebonden. In één geval spreekt de grondwet (art. 38 2e lid) van een vergadering van ministers bevoegd en verplicht om als zoodanig handelend op te treden, maar het betreft daar dan ook juist het geval dat de koning buiten staat is de regeering waar te nemen. Handelt een minister in strijd met het gevoelen zijner ambtgenooten, dan kan er een ministerieele crisis ontstaan, die evenwel niet door een besluit van den ministerraad, doch enkel door den koning persoonlijk tot oplossing kan worden gebracht. Intusschen spreekt het van zelf, dat vele regeeringszaken het geheele kabinet aangaan, voorts dat eenparigheid in de toepassing der regeeringsbeginselen (homogeneïteit) behoort te bestaan, zoowel ten aanzien van het indienen van wetten en algemeene maatregelen van bestuur, als van tal van andere regeeringshandelingen. Ter verzekering daarvan komen de ministers in rade bijeen, en heeft de koning een reglement voor den Raad van ministers vastgesteld. Dit is echter eene zuiver inwendige regeling van werkzaamheden tusschen de kroon en hare ministers. Voor het eerst werd in 1892 het destijds

bestaande reglement aan de Tweede Kamer meegedeeld. (Zie Handelingen S.G. 1891/2. bijl. A, I, n°. 7, bl. 9, 10). Later is het herhaaldelijk gewijzigd. (Zie Handel. S.G. 1901/2, Bijl. A, I, n°. 8, bl. 23/4). De verhandelingen tusschen de kroon en haar dienaren valt buiten elke publieke contrôle.

Gedurende de regeering van Willem I, die meer persoonlijk bestuurde, traden de ministers vaak enkel als adviseurs op, en kon de koning ook anderen in den raad van ministers roepen. Zelfs na 1840 werden nog ministers van staat in dien raad toegelaten, en was de directeur van 't Kabinet secretaris. Thans arbeidt de ministerraad meer zelfstandig, en neemt een der leden de functie van secretaris waar.

Behalve met haar ministers komt de kroon ook in voortdurende persoonlijke aanraking met den *Directeur van het Kabinet*. Deze verricht alle werkzaamheden die onmiddellijk onder het hoofd van den staat plaats hebben, stelt den koning de tot dezen gerichte stukken ter hand en deelt den ministers mee wat de koning hun schriftelijk te zeggen heeft. Hoewel hij dus uitsluitend in staatsdienst werkzaam is en dan ook uit de staatskas wordt bezoldigd, is hij persoonlijk aan geen der ministers ondergeschikt en staat hij onder de onmiddellijke bevelen des konings. Dientengevolge behoeft hij de ministers niet naar de oogen te zien, en kan hij op eigen gezag den koning op al datgene opmerkzaam maken wat hij zelf in het belang der zaak acht, terwijl hij zich tegenover den koning nimmer achter den wil of de bevelen der ministers kan verschuilen. Mocht derhalve een minister, met opzet of bij vergissing, stukken achterhouden of den koning onvolledig inlichten, dan is genoemde ambtenaar bij machte en verplicht den koning daarop opmerkzaam te maken.

Het „Kabinet" is de eenige plaats waar de koning geheel naar eigen inzicht kan handelen. Toch mag en kan de directeur zich nooit schuiven tusschen de kroon en haar ministers. Hij kan niet krachtens zijne betrekking politieken invloed uitoefenen; bezit hij dien feitelijk toch, dan staat hij met ieder ander persoon met wien de koning verkiest te raadplegen gelijk; de minister, die uit het raadplegen des konings met andere personen meent te moeten afleiden dat hij zelf het noodige vertrouwen niet geniet, vraagt zijn ontslag. Slechts dan zou het directeurschap de geregelde wer-

king onzer constitutioneele instellingen kunnen verstoren, wanneer de koning eene enkele regeeringsdaad, hoe gering ook, buiten zijn ministers om kon verrichten. Dit is echter niet het geval.

De *ambtenaren* worden benoemd door den koning, hetzij door hem persoonlijk, hetzij, krachtens zijne machtiging, door de ministers. Het recht van benoeming vloeit uit het koninklijk ambt zelf voort; ware dit zoo niet, dan zou dat recht in de lucht hangen, vermits het niet bij de grondwet aan den koning is „opgedragen." Wel heeft in 1848 de regeering gezegd dat dit recht lag opgesloten in de bepaling dat de koning is het hoofd der „uitvoerende macht."[1]) Maar daarin ligt de bevoegdheid *tot benoeming* niet opgesloten. Wie aan het hoofd van een tak van dienst staat heeft daarom nog niet het recht van benoeming van de ambtenaren tot dien tak van dienst behoorende. Wil men elke bevoegdheid des konings gronden op eene grondwettelijke bepaling, dan moet men erkennen dat, vóór de grondwetherziening van 1887, alle rechterlijke ambtenaren, behalve de leden van den Hoogen Raad, ook door anderen dan door den koning hadden kunnen worden benoemd, indien de wetgever dit aldus had bepaald. (Zie de artt. 157 en 162 GW. 1848 en de daarmee correspondeerende artikelen in vroegere grondwetten).

Er zijn verschillende groepen van ambtenaren: rijks-, provinciale-, gemeente-ambtenaren. Tot welke groep een ambtenaar behoort hangt af van de vraag tot wiens behoeve hij dienst verricht. Wel kan hij soms dienst verrichten voor verschillende groepen tegelijkertijd; b.v. een rijksontvanger die ook de opcenten voor provincie en gemeente int; de gemeente-ambtenaar die als zoodanig allerlei werk voor het Rijk heeft te doen; maar dan geschiedt dit, omdat het lichaam, in welks dienst hij werkzaam is, zelf met de vervulling van een bijzondere taak wordt belast.

Berust in eene monarchie alle macht in beginsel bij de landsoverheid, dan zijn alle — ook de provinciale- en gemeente-ambtenaren — koninklijke ambtenaren. Schijnbaar is dit zoo niet, omdat in de meeste gevallen hun benoeming

1) Handel. Belinfante. I bl. 459 en 541. Zie ook boven: bl. 102.

opgedragen of overgelaten is aan lichamen, die in velerle opzicht geheel onafhankelijk zijn van het hoofd van den staat. De verhouding tusschen de kroon en die zelfstandige colleges (gemeenteraden enz.) komt hieronder ter sprake. Hier zij alleen opgemerkt, dat die verhouding geen inbreuk maakt op het beginsel dat, in staatsrechtelijken zin, ook deze ambtenaren hun bevoegdheden toch eigenlijk ontleenen aan de kroon. Deze is het die bij de wet het ambt instelt; de grenzen van het ambt vaststelt; de benoeming regelt en des verkiezende het ambt wijzigt of opheft, zonder dat de gemeente of provincie zich rechtens daartegen verzetten kan, of eenige zelfstandige macht tegenover den wil der kroon kan doen gelden. In den regel laat de kroon de benoeming over aan de bedoelde lichamen zelve, maar niet altijd. Vroeger had de graaf, later de stadhouder het recht de vroedschappen te benoemen, of „de wet te verzetten." Ook nu nog worden de burgemeester, de commissaris van politie, het waterschapsbestuur door den koning benoemd, hoewel die ambtenaren niet zijn in dienst van het Rijk. Indien men derhalve de ambtenaren onderscheidt in rijks- provinciale- gemeente- waterschapsambtenaren, dan geschiedt dit niet om aan te wijzen aan welke „macht" de ambtenaar zijn bevoegdheid ontleent, — provincies, gemeenten en waterschappen zijn trouwens evenmin machthebbers als „de staat" — maar enkel, ten dienste van welken kring hij zijn ambt uitoefent.

Publiekrechtelijke colleges met zelfstandige regeermacht bekleed.

Provincies, gemeenten en waterschappen worden bestuurd door lichamen of colleges, welke niet alleen door de ingezetenen worden gekozen, maar die ook, binnen zekere grenzen, zóó zelfstandig staan tegenover de landsoverheid, dat zij voor den wil van deze niet behoeven te buigen. Welke is de plaats die deze colleges in het verband onzer staatsinstellingen innemen? Achtereenvolgens komen hierbij de gemeenten, de provinciën en de waterschappen ter sprake.

A. *De gemeenten.*

Volgens de leer dat de staat is een verband van individuen

Verbetering: invoegen regel 20 v. o. vóór „het waterschapsbestuur": „somtijds".

waarin de meerderheid regeert over de minderheid, en dat in beginsel alle macht bij den staat berust, ontleent niet slechts de gemeente hare zelfstandigheid enkel en alleen aan de wet, maar is zij niets anders dan een onderdeel van den staat; een administratief lichaam, waaraan de staat de uitvoering van een deel van zijn taak toevertrouwt. Van dit beginsel is men in Frankrijk uitgegaan bij de wet van 28 Pluviôse VII (27 febr. 1800).

Anderen leeren, dat er in een land behalve de landsoverheid tal van andere overheden zijn of behooren te zijn, die zelfstandig staan tegenover de landsregeering, en met eigen souvereiniteit zijn bekleed, zoodat lands- en gemeenteoverheid als gelijken tegenover elkaar staan. Evenwel geeft men toe dat de landsoverheid formeel bevoegd is zelfstandig, dus ook zonder toestemming van die andere overheden, de bevoegdheden van deze af te bakenen.

Maar is dan niet het laatste met het eerste in strijd? Een persoon of een bestuur of eene corporatie, die rechtens verplicht is zich te onderwerpen aan eene boven haar staande macht, is niet meer souverein. Men kan dat woord wel bezigen in overdrachtelijken zin; men kan het ook bezigen in den zin van autonoom; maar in rechtskundigen zin is alleen souverein, wie rechtens bevoegd is zijn volkomen onafhankelijkheid tegenover wien ook te handhaven.

Gaat men den loop der historie na, dan wordt het verband tusschen bedoelde lichamen en de landsoverheid duidelijk. In elke maatschappij bestaat recht; dat recht bestaat onafhankelijk van de overheid; het wordt niet door haar opgelegd; het wordt binnen den kring van het gezin gehandhaafd door het hoofd des gezins. Maar ook tusschen de gezinshoofden onderling moet dat recht worden gehandhaafd en beschermd; beschermer is hij, die toont èn den wil èn de kracht te bezitten om die taak te volbrengen. Bij het uitoefenen van die roeping om het recht te beschermen stuit de overheid op den wil niet alleen van de individuen, maar ook van hen die door de natuur of de omstandigheden hoofden zijn van bepaalde kringen. Door de wetten der natuur ontstaan gezinnen, waarvan de ouders, vader of moeder, het hoofd zijn; door den drang der omstandigheden, der maatschappelijke behoeften, ontstaan andere kringen van individuen en ge-

zinnen, wier hoofden door hen zelven worden aangewezen. Wel zijn die gekozen hoofden veelal van den kring waarin zij optreden afhankelijk, zoodat men niet van onderwerping der gemeenteleden aan die hoofden kan spreken, maar toch bestaat in die kringen reeds eene soort heerschappij. Immers worden de gezinsleden, de vreemden, het onderworpen ras genoodzaakt de meerderheid van het hoofd te erkennen. Voor zoover deze kringen tot eene hoogere eenheid (familie of stam) behooren, wordt de behoefte aan onderlinge rechtsbescherming gevoeld, en doet zich dus de macht gevoelen van hem die in die hoogere eenheid het gezag weet te handhaven. In den strijd, eenerzijds om naar eigen goedvinden te handelen, anderzijds om den individueelen wil aan vaste regelen te binden, waarbij steeds de beslissing *aan den sterkste* verblijft, ontstaat de grens tusschen den wil van de overheid en dien van den onderdaan. Die overheid vernietigt niet de vrijheid van individu of kring; zij erkent de door de natuur of door de omstandigheden ontstane macht van anderen, doch stelt haar telkens zekere grenzen, en dwingt haar die te eerbiedigen. Hoe het geheele verloop der historie precies geweest is, is ons niet bekend; maar reeds Tacitus maakt gewag van politieke indeelingen, blijkbaar door een hooger gezag vastgesteld. De „hundrede" toch of pagus is niet eene vereeniging van families, ook niet een dorp, maar bestaat uit een bepaald aantal hoevenaars, en is dus eene kunstmatige of naar vast plan ontworpen indeeling. Aan het hoofd daarvan staan beambten. De hundreden of pagi vormen te samen weer eene gau of landschap, d. i. de woonplaats van een tak of stam. De gau strekt zich zoover uit als de stam, en vormt eene natuurlijke, niet eene kunstmatige indeeling. Ook deze heeft haar politieke vergaderingen, en hoofden met soortgelijke functies als de hoofden der hundrede. Zijn die gauen weer tot hoogere eenheid vereenigd, dan zijn zij daardoor van zelf ook onderworpen aan den beslissenden wil van hem of hen, door wie die hoogere eenheid bestuurd wordt, hetgeen echter volstrekt niet zeggen wil, dat die hoogerstaande bestuurders (koningen) bevoegd zouden zijn een ieders vrijheid en bevoegdheid weg te nemen. Hun roeping is integendeel, die te beschermen en naar de eischen des rechts te regelen.

In Engeland heeft, door de staatkunde van Willem den Veroveraar, deze ontwikkeling een zeer gelukkig verloop gehad, doordat eenerzijds alle regeermacht werd saamgetrokken in het hoofd van den staat, doch anderzijds de bevoegdheid der niet-souvereine kringen om haar eigen aangelegenheden, met in achtneming van den door den souverein gestelde regelen, zelfstandig te bezorgen en zoo binnen eigen kring gezag uit te oefenen, in ruime mate erkend werd.

Op het vasteland was de ontwikkeling der meeste germaansche volken anders. Terwijl het centraal gezag verzwakte, nam de kracht der deelen toe; de graafschappen, hertogdommen enz. werden, bij het verzwakken van de macht des keizers, allengs geheel zelfstandig. Hetzelfde gebeurde binnen de grenzen dier landschappen. Niet te plattelande, omdat daar de bevolking aan allerlei gevaar was blootgesteld, en dus zelfs de zwakke bescherming van het centraal gezag niet kon ontberen. Maar de steden wisten zich een groote mate van onafhankelijkheid te verwerven. Zij voorzagen in eigen beheer, krachtens toestemming van den Heer die de privilegies verleende. In beginsel werd nimmer de souvereiniteit van den opperheer ontkend; de steden waren hem gehoorzaamheid verschuldigd, en door krachtige heerschers, zooals die van het Bourgondische Huis, werd meer dan ééne streng gestraft wegens verzet. Maar elke stad wenschte zooveel mogelijk zich zelve volkomen zelfstandig te regeeren, en verwierf zich op een of andere wijze dat recht. Uit eigen hoofde bezaten de gemeenten nooit eenigerlei macht. De kringen, waaruit gemeenten, steden ontstaan, vormen zich van zelf; zij zijn geen schepping van de overheid, maar ontstaan door den drang der omstandigheden, der maatschappelijke behoeften; de macht echter, welke in die locale kringen wordt uitgeoefend, vindt haar oorsprong in het landsheerlijk gezag.

De gemeenten zijn ontstaan uit de behoeften der maatschappij zelve. Datgene waarin oorspronkelijk het familieverband had voorzien ging voor een deel over op de gilde, voor een ander deel op de gemeente. De eigenlijke rechtsbescherming lag niet op den weg der gemeente. Maar bij de toenemende verzwakking van het centraal gezag namen de gemeenten een deel van de taak over, die uit haar aard

bij de hooge overheid berust. De steden werden veelal kleine republiekjes, waarin het vaak minder om de vrijheid der ingezetenen, dan om de vrijheden en privilegies der regeerende klassen tegenover de centrale overheid te doen was. Doordat de bevoegdheid om zich zelf te besturen verleend werd in den vorm van privilegies, ontstond er een min of meer contractueele verhouding, die het later, in verband ook met de ontwikkeling der tijden, zeer moeilijk werd te wijzigen. Het krachtige Bourgondische Huis heeft wel getracht eenige privilegies, waardoor zeer veel verkeerds en onrechtvaardigs in stand gehouden werd, in te trekken. Maar na de Reformatie, toen het centraal gezag bijkans geheel wegviel, ontstond er eene reactie en kregen de steden vrij spel, zoodat gedurende de 17e en 18e eeuw, bij gebreke van een voldoend centraal gezag ter breideling van willekeur van allerlei despootjes, de gerechtigheid vaak met voeten getreden is. De tyrannie in dien tijd meer dan eens uitgeoefend zou ondragelijk geweest zijn, indien niet, juist door diezelfde verbrokkeling van het centraal gezag, het gemaklijk ware geweest zich, door verplaatsing van woonplaats, eraan te onttrekken. Reeds vóór de Reformatie was de oligarchie begonnen zich te ontwikkelen. Wel werd in den aanvang van den tachtigjarigen oorlog aan de burgerijen wat meer invloed toegekend op de samenstelling der regeeringscolleges, maar in den regel heeft, tot aan de omwenteling van 1795, de oligarchie haar overmacht weten te handhaven.

Ook in de dorpen beteekende de invloed van de bewoners weinig of niets, vermits de vorst den baljuw benoemde, welke de schouten aanstelde, die dan met de welgeboren mannen de keuzen deden. Of wel was het, daar waar het dorp onder een ambachtsheer stond, deze die de schouten benoemde; door hen werden dan, onder toezicht der Staten, de keuzen gedaan.

Nadat de eenheid van het Rijk was doorgedreven verviel de provinciale souvereiniteit, en werden de departementale en gemeentebesturen eenvoudig administratieve lichamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het uitvoerend bewind. (Zie de artt. 147, 155, 191, 194 staatsregeling 1798). Bij de staatsregeling van 1801 werd hun meer zelfstandigheid toegekend. (Zie de artt. 73, 74, 82). Onder Lodewijk Napoleon

werden de stedelijke besturen wederom administratieve colleges, geheel afhankelijk van het uitvoerend bewind. Maar na 1814 is de provinciale en gemeentelijke zelfstandigheid weer in veel ruimer mate erkend, en is haar een groote, schoon nog niet voldoende mate van vrijheid gelaten.

De gemeenten zijn derhalve niet eenvoudig onderdeelen van het staatsbestuur, maar evenmin souvereine lichamen, met wie de landsoverheid als met gelijkgerechtigden heeft te onderhandelen. De overheid, die aller vrijheid te beschermen en te eerbiedigen, doch juist dáárom ook te begrenzen heeft, heeft van alle tijden her behalve gezinnen ook vrije vereenigingen aangetroffen, over wie haar beschermende hand zich had uit te strekken. Zij heeft de bevoegdheid van die kleinere kringen erkend om, hoewel zelve niet souverein, binnen de grenzen van hun gebied gezag uit te oefenen, en regelend op te treden ten behoeve van hun locale behoeften. Zoolang die kleinere kringen binnen de aldus gestelde grenzen handelen, zijn zij, evenals individuen, zelfstandig ook tegenover het centraal gezag, en kunnen zij niet gedwongen worden zich naar den wil der regeering te voegen.

De regeling van het bestuur der gemeenten is in de vorige eeuwen uiterst verschillend geweest. Ook in deze eeuw heeft het lang geduurd voordat men tot een vaste regeling kwam. Bij de grondwetwijziging evenwel van 1848 werden de hoofdlijnen der regeling in de grondwet getrokken; werd bepaald dat de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen door de wet zouden worden geregeld; werd de directe keuze der raadsleden door de bij de wet aan te wijzen ingezetenen verordend. Het verschil tusschen steden en dorpen werd wel niet opgeheven, maar evenmin werd, zooals tot dusver geschied was, voorgeschreven dat daarmee moest worden gerekend.

Bij de laatste grondwetherziening zijn verscheiden artikelen de gemeentebesturen betreffende gewijzigd; toch is daardoor de rechtstoestand der gemeenten niet noemenswaard veranderd. Immers deed men niets anders dan de grondwet in overeenstemming brengen met de gemeentewet, vermits in deze wet bij meer dan ééne gelegenheid de woorden der grondwet ter zijde waren gesteld.

Zoo stond b.v. in art. 140 G.W. 1848 dat „de verordeningen" ten aanzien van de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente, als ze met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, van koningswege mogen worden geschorst of vernietigd. Van vernietigbaarheid van „beschikkingen" is in de grondwet 1848 geen sprake; vermits nu die wet de bevoegdheden der gemeentebesturen omschrijft en vaststelt, mag ook de gewone wetgever den koning de bevoegdheid om beschikkingen te vernietigen niet toekennen. Dit was blijkbaar foutief. Art. 94 der grondwet 1814 had, in plaats van verordeningen, het woord „bepalingen" gebezigd, doch in art. 153 der grondwet 1815 minder juist „verordeningen." Dit bleef zoo in 1840 en 1848. Om zich nu uit de ongelegenheid te redden, decreteerde de gemeentewet eenvoudig,[1]) dat onder „plaatselijke verordeningen" „verstaan worden alle voorschriften en beschikkingen van den Raad en van Burgemeester en Wethouders." Toen was men er natuurlijk.

Doch nu ontstond eene andere moeilijkheid. Volgens hetzelfde art. 140 der grondwet moeten alle verordeningen ten aanzien van de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente aan de Provinciale Staten worden medegedeeld. Moeten nu onder „verordeningen" ook verstaan worden alle voorschriften én beschikkingen van den raad en van B. en W., gelijk art. 150 der gemeentewet zegt, dan worden de Staten met een onmogelijken stapel paperassen overstelpt. Doch weer vindt de wetgever een uitweg, door te bepalen, dat de plaatselijke verordeningen, althans die tegen welker overtreding geen straf is bedreigd, slechts worden meegedeeld aan Gedeputeerde Staten „wanneer deze daartoe aanvraag doen;"[2]) eene bepaling die met het onbeperkt gebod van de grondwet in vierkanten strijd is.

Nog een ander voorbeeld. Art. 141 GW. 1848 luidt: „de besluiten der gemeentebesturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom en zoodanige andere burgerlijke rechtshandelingen welke de wet aanwijst... worden aan de goedkeuring der Provinciale Staten onderworpen." Mitsdien moet,

1) Art. 150 gemeentewet.
2) Art. 152 en 167 der gemeentewet.

zou men meenen, elk besluit rakende de beschikking over eenige roerende zaak aan die goedkeuring worden onderworpen. Doch dat wilde men niet. Daarom gaf men aan het artikel eene „ruimere opvatting," zooals de hoogleeraar Buys zich uitdrukt, [1]) bewerende dat de woorden, „welke de wet aanwijst" betrekking hebben op „besluiten" of „gemeente-eigendom." Het is echter duidelijk dat, als men ze laat terugslaan op „besluiten," het woord „zoodanig" geheel overbodig en zinloos wordt, en dat, als men ze laat terugslaan op gemeente-eigendom, dat woord niet alleen overbodig is, maar geheel de zinsnede onverstaanbaar maakt.

Na de uitvoerige en heldere uiteenzetting van de geschiedenis van elk grondwetartikel door wijlen den hoogleeraar Buys, is het onnoodig die geschiedenis te herhalen. Hier volgt dus alleen een kort overzicht van de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen, waarvan de art. 142 en vlgg. der grondwet gewagen, en die is neergelegd in de organieke wet van 29 Juni 1851 (Stsbl. n°. 85), gewijzigd bij de wetten van 7 Juli 1865 (Stsbl. n°. 79) van 28 Juni 1881 (Stsbl. n°. 102), van 26 Juli 1885 (Stsbl. n°. 169), van 15 April 1886 (Stsbl. n°. 64), van 6 November 1887 (Stsbl. n°. 193), van 28 Mei 1896 (Stsbl. n°. 88), van 28 April 1897 (Stsbl. n°. 110), van 24 Mei 1897 (Stsbl. n°. 156), van 14 Juli 1898 (Stsbl. n°. 178), van 21 September 1900 (Stsbl. n° 164), van 1 Februari 1904 (Stsbl. n°. 25), van 25 Mei 1908 (Stsbl. n°. 144), van 9 Nov. 1908 (Stsbl. n°. 338) van 30 Dec. 1909 (Stsbl. n°. 416), van 20 Juni 1913 (Stsbl. n°. 294), van 13 Juli 1914 (Stsbl. n°. 306), en bij art. IX van de Add. Artt. der grondwet naar de redactie van 1907 en bij de wet van 17 Juni 1918 (Stsbl. n°. 378).

In de *eerste* plaats over de inrichting; in de *tweede* over de bevoegdheden van die besturen. De samenstelling ervan komt ter sprake in het Tweede Deel.

---

1) De Grondwet, Deel III, blz. 258.

Inrichting van het bestuur der gemeenten.

Art. 143 [1]) luidt als volgt:

Aan het hoofd der gemeente staat een raad, welks leden rechtstreeks voor een bepaald aantal jaren worden gekozen door de mannelijke ingezetenen der gemeente, tevens Nederlanders, die de door de wet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt. art. 143.

Het tweede en het derde lid van art. 80 zijn hierbij van toepassing.

Om lid van den raad te kunnen zijn wordt vereischt dat men mannelijk Nederlander en ingezeten der gemeente zij, niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van drie en twintig jaren vervuld hebbe.

De verkiezing van den raad heeft plaats op de wijze door de wet te regelen.

De voorzitter wordt door den Koning, ook buiten de leden van den raad benoemd en door hem ontslagen.

Volgens de grondwet staat aan het hoofd der gemeente de raad. Al bestaat dus, volgens art. 1 der gemeentewet, het bestuur behalve uit den raad uit burgemeester en wethouders, is toch de raad alleen „het hoofd." De raad is derhalve niet een controleerend, maar een besturend college; de burgemeester staat niet boven den raad, en B. en W. zijn gebonden aan de verordeningen en beslissingen van den raad. Zij zijn dus de uitvoerders van den wil van dien raad. Maar dit college ontleent zijn macht aan de wet, dus aan de landsoverheid, en bezit derhalve geene andere bevoegdheid dan die er bij de wet aan is toegekend. Nimmer kan het, zooals het hoogste gezag in den staat, zich op de natuur en den aard van zijn gezag beroepen.

Voorzitter van dien raad is de burgemeester, doch, zoo hij er niet in gekozen is, geen lid; als burgemeester heeft hij slechts raadgevende stem. Volgens art. 66 der gemeentewet zorgt hij voor de handhaving der orde in de vergadering van

---

1) Gewijzigd bij de grondwetsherziening 1917, zie het Aanhangsel.

den raad, en kan dus ook met het oog daarop iemand het woord ontnemen; maar hij is niet bevoegd tegen den wil van den raad de behandeling van eenig onderwerp of het nemen van eenig besluit te beletten. Tegen de pogingen van den burgemeester om leden te beletten onderwerpen te behandelen tegen zijn zin, kan gewaakt worden door doeltreffende bepalingen in het huishoudelijk reglement waarvan art. 53 melding maakt.

Berust dus, altijd binnen de door de wet gestelde grenzen, de hoogste macht in de gemeente bij den raad, het bestuur is opgedragen aan raad, burgemeester en wethouders (art. 1).

De burgemeester wordt benoemd door den koning uit de ingezetenen der gemeente; maar hiervan kan in het belang der gemeente worden afgeweken (art. 61). Hij vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte, en is, als hoofd van den raad en van het college van B. en W., belast met de uitvoering der besluiten van den raad alsmede van die van B. en W., tenzij hij die in strijd acht met de wet of het algemeen belang. In dat geval geeft hij daarvan kennis aan het college dat het besluit nam en aan Gedeputeerde Staten, die daarvan verslag doen aan den koning. Is binnen dertig dagen daarna geen schorsing of vernietiging gevolgd, dan is hij tot uitvoering verplicht (artt. 69, 70, 71).

Hij wordt bijgestaan door uit en door den raad gekozen wethouders, welke te samen met hem een college vormen, waarvan de burgemeester voorzitter is, en waaraan het dagelijksch bestuur der gemeente is opgedragen (artt. 71, 91, 179).

De raad kan voorts uit zijn midden vaste commissiën benoemen ter voorbereiding van hetgeen waarover hij heeft te besluiten, of tot bijstand van B. en W. in het beheer van bepaalde takken der gemeentehuishouding, of tot uitvoering van een bijzonderen last (art. 54—57). Aan een of meer leden van den raad werd, krachtens 149 der gemeentewet, de waarneming opgedragen der betrekking van ambtenaar van den burgerlijken stand, maar bij de wet van 1 Februari 1904 (Stsbl. n°. 25) art. 15, wordt bepaald dat de ambtenaren van den burgerlijken stand wel door den raad zullen worden benoemd, maar geen leden van den raad behoeven te zijn.

Eindelijk heeft de raad twee vaste ambtenaren te zijner beschikking, den secretaris en den gemeenteontvanger, wier

verplichtingen in den 5en en 6en titel van de 1e afd. der gemeentewet geregeld worden.

Bevoegdheden der gemeentebesturen.

De betreffende artikelen luiden als volgt:

art. 144. *Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. Hij maakt de verordeningen, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt.* artt. 144—148.

Wanneer de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verleenen de gemeentebesturen hunne medewerking tot uitvoering daarvan.

Wanneer de regeling en het bestuur van de huishouding eener gemeente door den gemeenteraad grovelijk worden verwaarloosd, kan eene wet de wijze bepalen, waarop in het bestuur dier gemeente, met afwijking van de beide eerste zinsneden van dit artikel, wordt voorzien.

De wet bepaalt, welk gezag het gemeentebestuur vervangt, wanneer dit in gebreke blijft in de uitvoering der wetten, der algemeene maatregelen van bestuur of der provinciale verordeningen te voorzien.

art. 145. *De macht des Konings om te besluiten van gemeentebesturen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld.*

Die macht is onbeperkt ten aanzien van de plaatselijke verordeningen en reglementen.

art. 146. *De besluiten der gemeentebesturen, rakende zoodanige beschikking over gemeente-eigendom en zoodanige andere burgerlijke rechtshandelingen als de wet aanwijst, alsmede de begrootingen van inkomsten en uitgaven, worden aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen.*

Het opmaken der begrootingen en het vaststellen der rekeningen wordt door de wet geregeld.

art. 147. *Het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Gedeputeerde Staten, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven.*

De wet geeft algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen.

Deze belastingen mogen den doorvoer, den uitvoer naar en den invoer uit andere gemeenten niet belemmeren.

art. 148. De gemelde besturen kunnen de belangen van hunne gemeenten en van hare ingezetenen voorstaan bij den Koning, bij de Staten-Generaal en bij de Staten der provincie waartoe zij behooren.

De bevoegdheden der gemeentebesturen zijn te onderscheiden in twee groepen:

Eerste groep:

regeling en bestuur van de huishouding der gemeente.

Deze werkzaamheid, de eigenlijke reden van bestaan der gemeenten, wordt geregeld in de 2e afdeeling, titel II der gemeentewet. Bepaalde daartoe betrekking hebbende bevoegdheden zijn opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders of aan den burgemeester alleen. (Zie 3e hoofdstuk van gemelden titel). Alle overige bevoegdheid, met „regeling en bestuur" verband houdende, behoort, voor zoover dit bij eenige wet niet anders is bepaald, aan den raad (art. 134 gem. wet).

Onder hetgeen tot de bevoegdheden van den raad behoort verdienen afzonderlijke vermelding:

a. beschikking over eigendommen enz.; G.W. 146, artt. 137/9 Gem. wet;

b. vaststelling der begrooting; G.W. 146, titel IV, hoofdstuk I Gem. wet;

c. vaststelling der rekening; G.W. 146, titel IV, hoofdstuk II Gem. wet;

d. heffing van belastingen; G.W. 147, titel VI, Gem. wet;

e. maken van verordeningen in het belang der gemeente; G.W. 144: titel II hoofdstuk II Gem. wet.

Al deze bevoegdheden vallen onder het begrip autonomie. Zij worden echter slechts uitgeoefend onder velerlei toezicht en beperking.

a. Beschikking over eigendommen enz. Gemeenten zijn blijvende deelen van het geheel, zoodat in nood de regeering zelfs tot ondersteuning van staatswege verplicht is; het komende geslacht behoort niet door het thans levende onbillijk belast te worden. Hoewel derhalve de gemeente in den regel zelve het best in staat is haar eigenbelang te beoordeelen, is

toezicht toch noodzakelijk, te meer omdat, als het der gemeente slecht gaat, de gegoeden zich licht naar elders verplaatsen en dies zich onttrekken kunnen aan de gevolgen van slecht beheer. Terecht vordert dus art. 146 G.W. goedkeuring door Gedeputeerde Staten. Dat dit artikel thans met de reeds bestaande gemeentewet in overeenstemming gebracht is, werd boven reeds opgemerkt.

b. Vaststelling der begrooting van inkomsten en uitgaven. Ook hier is goedkeuring door Gedeputeerde Staten noodig; doch geen medewerking tot vaststelling, zooals de Staten-Generaal ten aanzien der rijksbegrooting verleenen; goed- of afkeuring (art. 210). Behalve om de redenen sub *a* aangegeven, is die goedkeuring ook onmisbaar met het oog op de uitgaven ten behoeve des Rijks waarmee de gemeente kan worden belast. Weigert de gemeente op dit punt aan haar wettelijke verplichting te voldoen, dan treden Gedeputeerde Staten in haar plaats (art. 211/2).

Vermits de raad niet een controleerend maar een besturend lichaam is, en hem, in het belang van eigen bestuur, de vaststelling zijner begrooting is opgelegd, heeft het afstemmen van eene begrooting in haar geheel geen redelijken zin. Deed de raad dit, en kwam dus geene begrooting tot stand, dan zou dit slechts ten gevolge hebben dat *een ander* deed wat des gemeenteraads is, en zou dus de raad zelf meewerken tot vernietiging der gemeentelijke zelfstandigheid.

c. Vaststelling der rekening. Hierbij geldt het repressieve stelsel. 1) De rekening, aan den raad gedaan, wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De wet bevat de noodige dwangmiddelen tegen gemeentebesturen die weigerachtig mochten zijn hun wettelijke verplichtingen na te leven (artt. 222/6).

In de drie bovengenoemde gevallen geeft de wet beroep van de beslissing van Gedeputeerde Staten op den Koning (artt. 200, 209 en 227).

d. Heffing van belastingen. De grond voor deze regeeringsinmenging werd boven aangegeven. 2)

---

1) Zie boven bladz. 182.

2) bl. 164.

De slotalinea van art. 147 heeft ten doel het belemmeren op gronden van economischen aard, te beletten; men wil geen plaatselijke bescherming der nijverheid en vrij verkeer tusschen de gemeenten, weshalve ook de gemeentelijke accijnsen zijn afgeschaft. Door het toezicht der regeering wordt de naleving van dit voorschrift verzekerd. Welke plaatselijke belastingen geheven mogen worden, bepalen de artt. 240 en vlgg. der gemeentewet.

Bepalingen betreffende plaatselijke belastingen worden, al zijn ze door den koning goedgekeurd, als ze strijdig zijn met de wetten of het algemeen belang en niet vrijwillig door den raad worden ingetrokken, door eene wet, die tevens zoo noodig de gevolgen regelt, geschorst of vernietigd (art. 236).

e. Maken van verordeningen in het belang der gemeente. Verordeningen zijn besluiten die algemeene regelen inhouden. Art. 94 G.W. 1814 luidde: „de besturen van Steden, Districten, Heerlijkheden en Dorpen hebben, overeenkomstig den inhoud hunner reglementen, de vrije beschikking over hunne huishoudelijke belangen en maken daaromtrent de vereischte plaatselijke bepalingen. Deze bepalingen echter mogen niet strijdig zijn met de algemeene wetten of het algemeen belang der Ingezetenen." De gemeentebesturen waren dus beperkt tot „huishoudelijke belangen", doch binnen die beperking vrij. Art. 144 1e lid der tegenwoordige grondwet geeft den raad de bevoegdheid de verordeningen te maken „die bij in het belang der gemeente noodig oordeelt." Deze formuleering is even ruim als die van art. 140 G.W 1848: „aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten." Nochtans schijnt art. 135 der gemeentewet eenige beperking in te houden; volgens dat artikel toch behoort aan den raad „het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereischt en van andere, betreffende de huishouding der gemeente." Deze beperkingen beduiden intusschen weinig, omdat de grens tusschen de rijks- en de gemeentewetgeving niet wordt aangegeven. De verordeningen bestrijken hetzelfde gebied waarop ook de rijkswetgever zich beweegt; op het gebied „der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid" ligt zeer weinig dat enkel van gemeentelijk belang is. Natuurlijk kan de gemeente-wetgever

niet regelen, wat bij uitsluiting aan den provincialen wetgever is opgedragen b.v. het vervoer van vrachten op de landwegen (wet van 6 April 1869 Stsbl. n°. 39), noch datgene, wat door de rijkswet is geregeld, zooals burgerlijk recht, onderwijs, armenwezen, besmettelijke ziekte. Toch kan de gemeentewetgever in het aan banden leggen van de natuurlijke vrijheid der ingezetenen zeer ver gaan. In enkele gevallen is des gemeentewetgevers bevoegdheid tot regeling van dezelfde stof als reeds bij de wet geregeld is, mits met eerbiediging van de wettelijke voorschriften, uitdrukkelijk erkend. Zie b.v. art. 15 wet van 20 Juli 1870 (Stsbl. n°. 131) „tot regeling van het veeartsenijkundig staatstoezicht en de veeartsenijkundige politie", gewijzigd bij art. 34 der gezondheidswet 1901; art. 29 wet van 4 Dec. 1872 (Stsbl. n°. 134) „tot voorziening tegen besmettelijke ziekten" gewijzigd bij art. 35 der gezondheidswet 1901; art. 11 wet van 5 Juli 1875 (Stsbl. n°. 110) „tot vaststelling van bepalingen bij het voorkomen van hondsdolheid", gewijzigd bij wet van 15 April 1891 (Stsbl. n°. 80).[1]

De bevoegdheid der gemeentebesturen tot het maken van verordeningen is dus zeer uitgebreid. Doch de koning kan, volgens art. 145 der grondwet, alle verordeningen en reglementen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, vernietigen (cassatierecht). Hij kan hetzelfde doen met alle andere besluiten van de gemeentebesturen, indien de wetgever zulks noodig acht. Dit volgt uit het 1e lid van art. 145 G.W. en art. 150 gemeentewet, krachtens welk laatste artikel onder plaatselijke verordeningen alle voorschriften en beschikkingen van den raad en van burgemeester en wethouders worden verstaan. Op dit oogenblik is dus het vernietigingsrecht onbeperkt. De procedure van dit vernietigings- of cassatierecht en de gevolgen van schorsing of vernietiging worden geregeld bij art. 150 en volgg. der gemeentewet.

Het is voorgekomen dat gemeentebesturen opzettelijk hun plicht verzaakten, en, om een of ander doel te bereiken, alles in de war lieten loopen. Indien alle raadsleden weigeren

1) Zie voorts mr. J. Oppenheim, het Nederlandsch gemeenterecht, 4e druk, 1913, I bl. 362 en vlgg.

zich te laten beëedigen, kan er geen wethouder benoemd worden. Ook kunnen de ingezetenen den raad stijven in zijn verzet, door telkens dezelfde personen te verkiezen. Onder de grondwet 1848 stond men weerloos daartegenover. Het 3e lid van art. 144 verschaft nu een uitweg. Ook in eene gemeente mag de publieke dienst niet stil staan. Er moet bestuurd worden; zoo de raad niet wil, dan door een ander. De wetgever moet in zulk een geval bepalen wat te doen zij en zulks niet door voor alle gevallen een vasten regel voor te schrijven (gelijk het laatste lid van art. 144 ten aanzien van het dáár bedoelde bepaalt), maar voor elk geval afzonderlijk. Het artikel is bij de wetten van 2 Februari 1895 (Stsbl. n°. 15 en 16) toegepast op de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf, wier besturen de regeering wilden noodzaken haar een hooger subsidie toe te kennen dan deze goedvond.

Krachtens de gemeentewet heeft de gemeentelijke politie, staande onder de bevelen van den burgemeester, te zorgen voor de handhaving der gemeentelijke verordeningen en bevelen, in het huishoudelijk belang der gemeente gegeven (zie art. 190, 135, 150 en 151). Ook voor handhaving der openbare orde en zedelijkheid heeft de burgemeester te waken (artt. 184 en vlgg.). Hij stelt de „dienaren" der politie aan, de commissaris van politie echter, hoewel aan hem ondergeschikt, wordt door den koning benoemd; de veldwachters worden benoemd door 's konings commissaris in de provincie (190, 191). Natuurlijk staat deze politie ook in verband met de Rijksambtenaren van justitie en politie (art. 190); maar dat verband is slecht geregeld en wellicht ook niet voor goede regeling vatbaar.

Tweede Groep:

het verleenen van medewerking tot uitvoering van wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen.

De uitvoering van rijkswetten en provinciale verordeningen kan uitsluitend worden opgedragen aan rijks- of provinciale ambtenaren, maar daardoor zou de macht der rijksambtenaren zeer toenemen, en ook de publieke dienst nog duurder worden. Daarom belast de wet de gemeentebesturen vaak met eene taak ten behoeve van andere kringen dan den

gemeentekring. 1) Men kan dit, in tegenstelling van autonomie, noemen zelfbestuur. 2)

Om te doen zien, hoe veelvuldig het gemeentebestuur met de algemeene huishouding in aanraking komt, volgen hier een aantal wetten krachtens welke dat beginsel van zelfbestuur wordt toegepast; volledig is de lijst geenszins.

Wet van 11 April 1827 (Stsbl. n°. 17 „op de schutterijen" art. 6 en volgg., inschrijving; art. 34 en volg., bekostiging, (thans vervallen). Burgerlijk wetboek: art. 13, registers van den burgerlijken stand. Kieswet: art. 7, houden van kiezerslijsten enz. Wet van 18 Sept. 1852 (Stsbl. n°. 178) „omtrent den waarborg en de belasting der gouden en zilveren werken": art. 86, 87, medewerking bij opsporing van overtredingen. Wet van 27 April 1912 (Stsbl. n°. 165) „tot regeling van het armbestuur": art. 3, lijsten van instellingen. Wet Lager Onderwijs: art. 16, enz. oprichten scholen enz. Wet betrekkelijk de Nationale Militie (1912 Stsbl. n°. 21): art. 15 en volgg., inschrijving voor de militie; art. 44, zorgen voor lokaliteit. Wet Middelbaar onderwijs: art. 14, oprichten van scholen enz. Wet van 14 Sept. 1866 (Stsbl. n°. 138) „op de inkwartieringen", gewijzigd en uitgebreid bij de wet van 10 Mei 1890 (Stsbl. n°. 83). Wet van 10 April 1869 (Stsbl. n°. 65) „op het begraven van lijken, de begraafplaatsen en de begrafenisrechten". Wet van 5 April 1870 (Stsbl. n°. 63) „houdende samenstelling van collegiën van zetters voor 's rijks directe belastingen": art. 3, voordracht van den gemeenteraad; art. 10, zorg voor lokaal. Wet van 4 Dec. 1872 (Stabl. n°. 134) „tot voorziening tegen besmettelijke ziekten": art. 6, ruimen van vuil; art. 7, afzonderlijke lokalen; art. 13, vervoer lijkenhuis; art. 18, inenting. Wet van 2 Juli 1875 (Stsbl. n°. 95) „betrekkelijk het toezicht bij het oprichten van inrichtingen welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken". Wet van 28 Juni 1881 (Stsbl. n°. 97) drankwet; medewerking voor de regeling van den kleinhandel in sterken drank. Wet van 2 Mei 1897 (Stsbl. n°. 141) „tot oprichting van Kamers van arbeid": art. 16, houden van kiezerslijsten enz. Wet van 7 Juli 1900 (Stsbl. n°. 111) leer-

1) Zie boven. bl. 197. 2) Buys. De grondwet. Dl. II, bl. 1—12.

plichtwet: art. 15, regeling der vergunningsperiode voor landbouwbedrijf enz.; art. 18, lijst der leerplichtigen; art. 22, commissiën tot wering van schoolverzuim; art. 29, machtigen tot het opbrengen der schoolplichtigen; art. 34, regeling herhalingsonderwijs. Kon. Besl. van 9 Nov. 1851 (Stsbl. n°. 142) „algemeene bepalingen betrffende de Kamers van koophandel en fabrieken." Kon. Besl. van 3 Nov. 1861 (Stsbl. n°. 94) „omtrent het vernieuwen en bijhouden van bevolkingsregisters."

Bovenstaande lijst, die lichtelijk ware uit te breiden, geeft eenig denkbeeld van de menigvuldige samenwerking tusschen rijk en gemeente, eene samenwerking die ook aan de gemeentefinantiën zware lasten oplegt.

Door toepassing van de artt. 126 en 127 der gemeentewet kunnen de gemeentebesturen gedwongen worden tot de naleving hunner verplichtingen. Deze artikelen berusten niet op eene uitdrukkelijke bepaling der grondwet, ofschoon, bij de herziening in 1887, de verplichting der gemeentebesturen tot het verleenen hunner medewerking ook grondwettelijk is vastgesteld. Ook schrijft thans het 4e lid van art. 144 uitdrukkelijk voor, dat de wet te bepalen heeft welk gezag het gemeentebestuur vervangt, wanneer dit in gebreke blijft evengemelde verplichting na te leven; een voorschrift, dat ten aanzien der provinciale staten, indien deze in gebreke blijven, ontbreekt. De toevoeging in 1887 was trouwens onnoodig. De wetgever is bevoegd, doch behoeft niet de uitvoering der wetten aan de gemeentebesturen op te dragen; mitsdien is hij ook steeds bevoegd een ander dan het gemeentebestuur daarmede te belasten. Het waarnemen van bedoelde werkzaamheden berust niet noodwendig bij de gemeente; het kan even goed door anderen geschieden.

In deze zaken heeft de koning geen cassatie- of vernietigingsrecht, omdat, zoo de gemeentebesturen niet behoorlijk doen wat hun opgedragen is, de regeering zelve de taak kan overnemen ten koste der nalatigen (art. 127).

Recht van petitie.

Ten slotte zij nog opgemerkt, dat den gemeentebesturen, bij art. 148, de bevoegdheid verleend is, bij den koning, de Staten-Generaal en de Staten der provincie waartoe zij behooren de belangen van hunne gemeenten en van hare ingezetenen voor te staan. Dit is eene uitbreiding van art. 8 der grondwet, vermits volgens dat artikel wettig bestaande lichamen aan de bevoegde macht slechts verzoekschriften kunnen indienen over onderwerpen tot hun bepaalden werkkring behoorende.

Vaak is beweerd, dat ten onzent de autonomie en de zelfstandigheid der gemeenten te zeer is besnoeid. Vooral tegen de benoeming van den burgemeester door den koning wordt bezwaar gemaakt. Al behoort op dit oogenblik, wegens de vele in 's rijks belang hem opgedragen bemoeiingen, de burgemeester door den koning te worden benoemd, toch is het te betreuren dat daarbij aan het gemeentebestuur geenerlei medewerking is verzekerd, dat zelfs den gemeenteraad het recht van voordracht onthouden wordt. [1]) Evenwel is ten onzent de zelfstandigheid der gemeente op verre na niet zóó gekortwiekt als in Frankrijk. In sommige opzichten gaat de bevoegdheid der gemeentebesturen tot het maken van verordeningen zelfs wat ver. Overwogen zou kunnen worden, of het niet wenschelijker ware die bevoegdheid der gemeente in zóóver te beperken, dat de wet den algemeenen regel voorschreef en de verordening zich daaraan moest aansluiten, zoodat deze, evenals de algemeene maatregel van bestuur, steunde op eene wet. Thans is die bevoegdheid eensdeels bijna onbeperkt, anderdeels geheel van de inzichten des ministers afhankelijk. Ook zou de wet in sommige gevallen den algemeenen regel kunnen stellen, maar de al- of niet toepassing daarvan in een bepaalde gemeente van de beslissing van het gemeentebestuur kunnen doen afhangen (local option). Art. 7 der drankwet (1904 Stsbl. n°. 236) bevat eene bepaling in dien geest.

Wil men het publiek leven der gemeente ontwikkelen, dan moeten niet alle gemeenten over denzelfden kam worden geschoren; dan behoorde men meer directe deelneming van

1) Zie daarover Mr. J. Oppenheim, het Nederlandsch gemeenterecht 4e druk, I bl. 45v.

alle ingezetenen aan de publieke zaak dan thans mogelijk is te bevorderen; dan zou men ook het terhandnemen van zaken van publiek nut niet behooren te belemmeren, mits tevens, vooral door betere en vastere regeling van het belastingstelsel, gezorgd werd, dat de rechten der ingezetenen niet aan den wil eener meerderheid ondergeschikt kunnen gemaakt, en dat de ondernemingen van publiek nut geheel, althans grootendeels en op den duur, door de gebruikers bekostigd worden.

B. *De provinciën.*

Dat de provinciën vroeger, toen zij souvereine staatjes waren, een gansch andere beteekenis hadden dan thans, behoeft hier niet te worden herinnerd. Eerst in Januari 1798 behaalden de voorstanders van de staatseenheid de overwinning, en werd door de Nationale Vergadering aan het provincialisme een einde gemaakt. Wel werden in 1814 pogingen aangewend tot herstel van provinciale zelfstandigheid, inzonderheid door de „staten te belasten met de uitvoering der wetten en bevelen omtrent de bevordering van godsdienst, openbaar onderwijs en armbestuur, de aanmoediging van den landbouw, den koophandel, de fabrieken en trafieken, en voorts omtrent alle andere zaken, welke aan hen, te dien einde, door den Souvereinen Vorst worden toegezonden" (art. 86 G.W. 1814), maar deze bepaling is nimmer tot uitvoering gekomen. In 1848 werd de redactie gewijzigd bij art. 130: „de Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de koning goedvindt hun op te dragen." In de toepassing werd ook dit artikel niet anders verstaan dan in den zin waarin het thans, nòg eenvoudiger, luidt: „wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hun medewerking tot uitvoering daarvan" (art. 135 G.W.).

Ook ten aanzien van de provinciën is het wenschelijk een beknopt overzicht te geven van de samenstelling, inrichting en bevoegdheden der provinciale staten, zooals die zijn omschreven in de artt. 127 tot 141 der grondwet en in de wet van 6 Juli 1850 (Stsbl. n°. 39) „regelende de samenstelling

en macht van de Provinciale Staten", gewijzigd bij de wetten van 28 Mei 1896 (Stsbl. n°. 88), 28 April 1897 (Stsbl. n°. 112), 17 Juni 1905 (Stsbl. n°. 210) en 27 Maart 1915 (Stsbl. n° 170) en bij art. VIII van de Add. Artt. der Grondwet naar de red. 1917.

In de *eerste* plaats over de inrichting; in de *tweede* over de bevoegdheden der staten. Hunne samenstelling komt ter sprake in het Tweede Deel.

Inrichting van het bestuur der provinciën.

De betreffende grondwetsartikelen luiden:

art. 139. De Staten benoemen uit hun midden een collegie van Gedeputeerde Staten, waaraan, volgens de regels door de wet te stellen, de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken worden opgedragen, en zulks hetzij de Staten zijn vergaderd of niet. artt. 139, 141.

art. 141. De Koning stelt in elke provincie een commissaris aan met de uitvoering Zijner bevelen en met het toezicht op de verrichtingen der Staten belast.

Deze Commissaris is voorzitter van de vergadering der Provinciale Staten en van die der Gedeputeerde Staten en heeft in laatsgenoemd collegie stem.

Zijne jaarwedde en de kosten zijner woning worden op de begrooting der Rijksuitgaven gebracht. De wet beslist of andere uitgaven van het provinciaal bestuur ten laste van het Rijk komen.

Noch in de grondwet, noch in de provinciale wet staat, dat de Staten het hoofd zijn der provincie, maar art. 92 der laatstgenoemde wet luidt: „de Provinciale Staten vertegenwoordigen de geheele provincie." Alles wat het bestuur der provincie betreft gaat van hen uit, en wordt in hunnen naam of in naam van de door en uit hen gekozen Gedeputeerden verricht, doch de zitting wordt geopend, niet door den koning, maar in naam des konings door den voorzitter. In zóóver heeft deze zitting eenige analogie met die van de Staten-Generaal.

De staten zitten krachtens de wet slechts tweemalen, maar kunnen ook in buitengewone zitting worden opgeroepen door

den daartoe van 's koningswege gemachtigden commissaris des konings (art. 64—68).

Voorzitter van hunne vergaderingen, met raadgevende stem, is de commissaris des konings (art. 29). Hij is niet geroepen om, zooals vóór 1848 het geval was, (zie art. 137 G.W. 1815) een zelfstandig, min of meer koninklijk gezag uit te oefenen, maar is belast met de uitvoering van 's konings bevelen en met het toezicht op de verrichtingen der staten (G.W. 141). Als belast met de uitvoering van alle besluiten der Provinciale en Gedeputeerde Staten, heeft hij stem in het college van Gedeputeerden (artt. 29, 32); zijne verhouding tot het rijksbestuur is dus eene andere dan die van vóór 1848. Art. 76 G.W. 1814 en art. 137 G.W. 1815 maken gewag van zoodanige door den koning te geven instructiën, „als" naar luid van laatstgenoemd artikel, „Hij tot de richtige uitvoering der wetten, tot de waarneming van het belang van den lande en van de Provincie noodig oordeelt." De verhouding van den commissaris tot den koning was dus minder scherp omschreven dan thans, en de commissarissen, — destijds gouverneurs genaamd — traden meer op als koninklijke ambtenaren.

Naast den commissaris des konings staat het collegie van Gedeputeerde Staten, gekozen uit en door de staten. Hun verhouding tot de staten is thans geregeld bij de artt. 149/65 P.W. Vroeger behoefde die niet geregeld te worden bij de wet. (Zie art. 153 G.W. 1815). Dientengevolge trokken Gedeputeerden alles naar zich toe. Thans is hun bij de grondwet „opgedragen de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken," d. w. z. die werkzaamheden welke uit haren aard niet door een groot college kunnen worden afgedaan. Maar art. 151 P.W., dat, in verband met art. 128, hun ook opdraagt verordeningen ter uitvoering van wetten en algemeene maatregelen van bestuur te maken, kent hun meer bevoegdheid toe dan de grondwet. Mr. Thorbecke heeft het gevoelen van de staatscommissie voor grondwetherziening, die Gedeputeerde Staten, voor zoover de uitvoering van wetten aangaat, als instrumenten der algemeene regeering beschouwden, in de Provinciale wet doen opnemen, niettegenstaande de grondwet zelve dit niet uit het ontwerp der staatscommissie had overgenomen. De tegenwoordige redactie der P.W. laat

intusschen ook toe dat de verordeningen ter uitvoering van wetten en algemeene maatregelen van bestuur door de staten zelven worden gemaakt (art. 128).

Gedeputeerden worden gekozen uit de staten. Het kan op den duur wellicht moeilijk worden de voor die betrekking geschikte personen in de Provinciale Staten zelve te vinden, vooral om de onvereenigbaarheid van het lidmaatschap van Gedeputeerden met de vele betrekkingen genoemd in art. 53 P.W. Menigeen maakt bezwaar eene vaste betrekking te ruilen voor eene, welker voortduring geheel van den uitslag eener verkiezing kan afhangen. Bij de wetswijziging van 1905 is den Gedeputeerden dan ook toegestaan de praktijk van advocaat en procureur uit te oefenen.

De griffier der staten wordt door de Provinciale Staten benoemd uit eene voordracht van Gedeputeerde Saten (art. 36—44).

Bevoegdheden der Provinciale Staten.

De desbetreffende artikelen luiden:

art. 133. Het gezag en de macht van de Staten worden door de wet geregeld met inachtneming van de voorschriften in de volgende artikelen dezer afdeeling vervat. artt. 133—138, 140, 190, 82.

art. 134. Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten.

Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen.

Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord.

art. 135. Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan,

art. 136. Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene provinciale belasting, behoeft de goedkeuring des Konings.

De wet geeft algemeene regels ten aanzien van de provinciale belastingen.

Deze belastingen mogen den doorvoer, den uitvoer naar en den invoer uit andere provinciën niet belemmeren.

art. 137. De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven, jaarlijks door de Staten op te maken, behoeft de goedkeuring des Konings,

De wet regelt het vaststellen van de provinciale rekening.

art. 138. De Staten kunnen de belangen van hunne provinciën en van hare ingezetenen bij den Koning en bij de Staten-Generaal voorstaan.

art. 140. De macht des Konings om de besluiten van Provinciale Staten of van Gedeputeerde Staten, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld.

Voorts komt nog in aanmerking art. 190 luidende:

art. 190. De Staten der provinciën hebben het toezicht op alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders. Nochtans kan de wet het toezicht over bepaalde werken aan anderen opdragen.

De Staten zijn bevoegd, met goedkeuring des Konings, in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen, veenschappen en veenpolders veranderingen te maken, waterschappen, veenschappen en veenpolders op te heffen, nieuwe op te richten en nieuwe reglementen voor zoodanige instellingen vast te stellen. Tot verandering van de inrichtingen of reglementen kunnen de besturen van die instellingen voorstellen aan de Staten dier provincie doen.

Alsmede art. 82:

art. 82. Zij (de leden der Eerste Kamer) *worden verkozen door de Provinciale Staten.* 1)

De bevoegdheden der Staten zijn te onderscheiden in vier groepen.

Eerste groep.

Regeling en bestuur van de huishouding der provincie.

Vroeger heette dit „inwendige politie en economie" (art. 88 G.W. 1814; art. 146 G.W. 1815). Van Hogendorp bedoelde aan de provinciën groote autonomie, eigen wetgeving te verzekeren, en achtte de koninklijke tusschenkomst alleen

1) Gew. bij Grw.herz. 1917, zie Aanhangsel.

gerechtvaardigd ter voorkoming van strijd tusschen rijk en provincie. Ook Mr. Thorbecke was een lofzanger van de provinciale autonomie, maar beweerde desniettemin dat de koning met de provinciale staten de provinciale wetgever is. Dit druischt echter tegen alle begrip van provinciale autonomie in, vermits, bij verschil van inzicht tusschen die twee, noodzakelijk steeds dat des konings moet zegevieren.

In het algemeen zijn de macht en bevoegdheid der staten ten opzichte van de regeling en bestuur van het provincale buishouden geregeld in het 4e Hoofdstuk van de 2e Afdeeling van de P.W. Daarbij zijn uitdrukkelijk aangewezen bevoegdheden opgedragen aan Gedeputeerde Staten; voor zoover dit niet, hetzij bij de provinciale hetzij bij eene andere wet, geschied is, behoort met betrekking tot die regeling en dat bestuur alle bevoegdheid aan de Provinciale Staten zelven (art. 94).

Onder hetgeen tot de bevoegdheden van de Provinciale Staten behoort verdienen afzonderlijke vermelding:

a. beschikking over eigendommen; P.W. 132/3.

b. vaststelling der begrooting; G.W. 137. P.W. 103 en vlgg.

c. vaststelling der rekening; G.W. 137, P.W. 119/22.

d. heffing van belastingen; G.W. 136, P.W. 116.

e. maken van verordeningen in het provinciaal belang; G.W. 134, P.W. 140/3.

Al deze bevoegdheden vallen onder het begrip autonomie. Zij worden echter slechts uitgeoefend onder velerlei toezicht en beperking.

a. Beschikking over eigendommen.

Volgens art 133 P.W. behoeven de besluiten omtrent zoodanige beschikkingen, evenals die betreffende geldleeningen, bezoldigingen, geldmiddelen, de koninklijke goedkeuring. De grondwet evenwel, die voor dergelijke beschikkingen van gemeentebesturen de goedkeuring van Gedeputeerde Staten heeft verordend, eischte geen goedkeuring van dergelijke beschikkingen der Provinciale Staten. Genoemde bepaling is derhalve met de grondwet in strijd, daar de wetgever niet eene bij de grondwet onbeperkt gegeven bevoegdheid beperken mag.

b. Vaststelling der begrooting.

Bij de grondwet van 1814 werd wel aan de provinciën veel autonomie gegund, maar, volgens art. 84, moesten de staten de kosten van hun bestuur aan den souvereinen vorst voordragen, die ze, in geval van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften bracht. Dientengevolge hadden de provinciën aan haar verleende autonomie niet veel. In 1815 bracht men tegen die regeling bezwaar in, omdat de Belgen de kosten voor wegen, waaraan zij groote behoefte hadden, niet door het Rijk wilden laten betalen, daar zij vreesden dat men hun het daarvoor noodige zou onthouden. Van daar de bepaling in art. 150 der Grondwet 1815, dat de staten aan den koning het onderhouden en aanleggen van zoodanige werken voordragen als zij voor het belang hunner provincie nuttig oordeelen, en dat zij tevens de middelen kunnen voordragen om daarin geheel of ten deele ten koste der provincie te voorzien. Al de overige uitgaven ten behoeve der provincie bleven dus ten laste der staatsbegrooting. Desniettemin ontstond er een algemeen fonds ter bestrijding van *algemeene* provinciale uitgaven. Zoo werd ook hier weer door de eischen des levens de papieren grondwet ter zijde gesteld. De aldus in strijd met de grondwet ontstane toestand werd in de grondwet van 1848 geregulariseerd. vermits in art. 129 bepaald werd, dat de staten jaarlijks de kosten van hun bestuur, voor zooveel het rijksbestuur is, aan den koning voordragen, die ze, ingeval van goedkeuring, op de staatsbegrooting brengt, terwijl de begrooting der enkel provinciale huishoudelijke inkomsten en uitgaven mede door de staten moet worden opgemaakt èn 's konings goedkeuring vereischt. Zóó ontstond er tweeërlei begrooting, ten laste deels van de provincie, deels van den staat. De laatste wijziging der grondwet stelt den wetgever in staat aan dezen toestand een einde te maken, door in art. 141 te bepalen, dat de jaarwedde van 's konings commissaris en de kosten zijner woning op de begrooting der rijksuitgaven gebracht moeten worden, (hetgeen ook billijk is omdat de commissaris een rijksambtenaar is), maar dat de wet beslist of andere uitgaven van het provinciaal bestuur ten laste van het Rijk komen. In dien geest is de provinciale wet thans gewijzigd. Zie de artt. 103 tot 107.

De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven,

jaarlijks door de Staten op te maken, behoeft de goedkeuring des konings. Deze inmenging der Kroon is noodig, omdat er anders geene macht zou zijn om het college, van welks finantieel beheer ook de toekomst der provincie afhangt, te contrôleeren. Contrôle van de provinciale finantiën is evenzeer noodig als die van de finantiën des Rijks.

Weigeren de staten de uitgaven door de wet aan de provincie opgelegd op de begrooting te brengen, dan geschiedt dit door den koning zelf (art. 112).

c. Vaststelling der rekening.

De wet regelt het vaststellen van de provinciale rekening, zegt het 2e lid van art. 137 der grondwet. Dit is geschied in de artikelen 119—122 der provinciale wet. Gedeputeerde Staten doen rekening en verantwoording, onder overlegging van eene rekening welker cijfers door de Rekenkamer deugdelijk zijn verklaard. De Staten stellen bij besluit het bedrag der ontvangsten en uitgaven vast, en dit besluit behoeft de bekrachtiging des konings. Artikel 124 verschaft het middel om tegen overschrijding der begrooting te waken. Ook voor deze rekening en verantwoording geldt dus het repressieve stelsel. 1)

d. Heffing van belastingen.

Ten aanzien hiervan is bij de grondwetherziening 1887 een belangrijke wijziging aangebracht. Volgens art. 129 G.W. 1848 worden de provinciale belastingen door de staten aan den koning voorgedragen, en vereischen deze bekrachtiging door de wet. Deze regeling maakt het twijfelachtig wie eigenlijk de belastingheffer is, en of de Staten-Generaal, bij het vaststellen der wet, ook de intrinsieke waarde der begrooting waarvoor belasting geheven wordt moeten beoordeelen. De nieuwe redactie maakt aan die quaesties een einde, door evenals voor de gemeenten te bepalen, dat de wet algemeene regels geeft ten aanzien van de provinciale belastingen, en dat elk besluit der staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene provinciale belasting 's konings goedkeuring vereischt. De wet heeft derhalve te bepalen welke belastingen bestaanbaar zijn met het belang en de rechten

1) Zie boven, bl 182.

der ingezetenen en met het stelsel der rijksbelastingen, en de koning zal moeten beslissen of de voorgestelde belasting met die wettelijke regelen overeenkomt. Ook op dit punt is de provinciale wet gewijzigd. Zie artt. 126bis tot 126undecies.

Het laatste lid van 136, waarbij bepaald wordt dat deze belastingen den doorvoer, den uitvoer en den invoer uit andere provinciën niet mogen belemmeren, is overgenomen uit art 131 3e lid G.W. 1848, doch beter geredigeerd. Naar de letter van art. 131 kon invoer van besmette of verdachte voorwerpen niet worden belet. Thans is het duidelijk dat dit wel mag, want dat het artikel enkel finantieele maatregelen beoogt.

e. Maken van verordeningen in het provinciaal belang.

Verordeningen zijn besluiten algemeene regelen inhoudende. Art. 134 der grondwet laat ten aanzien van het gebied dat zij mogen omvatten groote ruimte; „de staten maken de verordeningen die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen." Doch art. 141 P.W., luidende: „hunne reglementen en verordeningen kunnen geene bepalingen omtrent onderwerpen van algemeene rijksbelang inhouden", gaat verder, en zegt iets anders dan de grondwet. Er zijn onderwerpen die het algemeen rijksbelang raken, doch niet bij de wet geregeld zijn. De grondwet veroorlooft den staten, als ze dat voor het provinciaal belang noodig oordeelen, omtrent zulk een onderwerp verordeningen te maken, maar de provinciale wet verbiedt het.

Strijd tusschen de rijks- en de provinciale wetgeving behoeft niet te worden gevreesd; die wordt voorkomen door art. 142 P.W.

Alle provinciale verordeningen behoeven de goedkeuring des konings. Men heeft, naar het schijnt uit vrees voor de provinciale autonomie, niet, zooals voor de gemeenteverordeningen, het cassatie- of repressiestelsel aangenomen, maar het praeventieve. Volgens Mr. Thorbecke moet niet alleen beoordeeld worden of de verordening strijdt met de wet of het algemeen belang, maar ook of zij is in het belang der provincie. Terecht zegt de hoogleeraar Buys [1]) dat men

1) De Grondwet Dl. II blz. 93.

dan de bepaling van het 1e lid van art. 134 voorbijziet, en dat in dit stelsel de koning tegenover de provinciale staten de rol zou vervullen der Staten-Generaal tegenover den koning, edoch zonder recht van amendement. Ware dit stelsel door de grondwet bedoeld, dan zouden de staten ook geen verordening mogen intrekken zonder 's konings goedkeuring. Te vergeefs is bij de jongste grondwetherziening beproefd de verplichting der koninklijke goedkeuring te doen vervallen.

Besluiten, die niet vallen onder het begrip van verordeningen, en dus zonder 's konings goedkeuring worden genomen, kunnen, als ze met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, door den koning worden geschorst of vernietigd. Dit bepaalt art. 166 P.W., welk artikel uitvoering geeft aan art. 133 G.W. 1848, thans luidende (art 144): „de macht des konings om de besluiten van Provinciale of van Gedeputeerde Staten, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld."

Zelfs al is de koninklijke goedkeuring verleend, is eene verordening nog niet veilig. Door eene wet kan een door den koning goedgekeurd reglement of verordening, zoo zij strijdig is met de wetten of het algemeen belang, worden geschorst en vernietigd. De wet regelt de gevolgen (art. 167). Men heeft dus ten aanzien der provinciale reglementen en verordeningen het praeventieve èn het repressieve stelsel ingevoerd. Van groot vertrouwen in den provincialen wetgever getuigt dit niet.

Aan Gedeputeerde Staten is in vele gevallen, met name in zaken betreffende de militie en sommige belastingen, het nemen van administratieve beslissingen opgedragen. Dit geschiedt in den vorm van besluiten. Vallen nu ook deze besluiten onder het zooeven vermelde vernietigingsrecht des konings?

De regeering heeft altijd beweerd dit recht te bezitten, en ook de hoogleeraar Buys is van die meening [1]). Nochtans schijnt de juistheid daarvan betwistbaar. Besluiten, in gewonen, dus ook, als het tegendeel niet blijkt, in grond-

1) Grondwet Dl. II. bl. 108.

wettelijken zin genomen, zijn steeds wilsuitingen, en het past in het stelsel der grondwet, elke wilsuiting van lagere collegies ondergeschikt te maken aan den wil van een of andere hoogere overheid. Maar de beslissingen die het hier geldt, al worden zij in den vorm van besluit gegoten, zijn geen wilsuitingen; het nemen daarvan is niet de „medewerking tot de uitvoering der wet" (art. 135 der G.W.). Evenals de burgerlijke rechter, hebben Gedeputeerde Staten slechts, en dit ook nog maar alleen op verzoek van belanghebbenden, te beslissen of zekere wet behoorlijk *is* uitgevoerd. De nieuwe bepaling van art. 140 G.W. laat overigens de regeling van dit punt geheel aan den wetgever over.

Gelijk reeds opgemerkt is, ontbreekt voor de provinciale besturen eene soortgelijke bepaling als het 3e lid van art. 144 ten aanzien van de gemeentebesturen bevat. Er is trouwens bij de staten weinig gevaar voor eene zoodanige verwaarloozing, als zich in gemeenten meermalen heeft voorgedaan.

Tweede groep.

Medewerking tot uitvoering van wetten en algemeene maatregelen van bestuur.

Ook aan de Provinciale Staten wordt aandeel gegeven in het zelfbestuur [1]). De kiem van zulk een zelfbestuur is reeds te vinden in art. 70 staatsregeling 1801, luidende: „de Departementale Besturen dragen zorg voor de nauwkeurige uitvoering van alle bevelen, door of van wegen het Staatsbewind uitgevaardigd, en zijn deswegens aan hetzelve verantwoordelijk." In art. 86 G.W. 1814 worden bepaalde onderwerpen genoemd; o.a. de bevordering van godsdienst. Eveneens in art. 145 G.W. 1815; daarin werd evenwel „bevordering van godsdienst" vervangen door „bescherming der verschillende godsdienstige gezindheden en derzelver uitwendige eeredienst". Men wilde de uitvoering der wetten gewijzigd hebben naar plaatselijke omstandigheden [2]). Doch hiervan is niets gekomen, behalve dat feitelijk in de zuidelijke provinciën de uitvoering der schoolwetten en de toepassing van art 193 der G.W. (processies) merkelijk verschilde van die in de

1) Zie boven, bl. 213.

2) Zie van Hogendorp, Bijdragen tot de Huishouding van Staat, Dl. VIII, bl. 359.

overige provinciën. Ten aanzien van de uitvoering der schoolwet is dit nog het geval. Hoewel dus in zoover met het leven des volks eenigszins gerekend wordt, is voor het overige steeds meer het beginsel doorgedrongen, dat de Staten de uitvoerders zijn van den wil van het Rijksbestuur, en dat de uitvoering der wetten overal dezelfde moet zijn.

De artikelen 127/129 en 151 der P.W., zooals die oorspronkelijk luidden, zijn thans aanmerkelijk gewijzigd. Vroeger was in art. 128 bepaald, dat de algemeene voorschriften en bevelen van 's koningswege te geven omtrent de uitvoering der wetten waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen, door de Staten moeten worden nageleefd. Blijkens de Memorie van Toelichting van de Provinciale wet werden te dezen aanzien de Staten geheel met Rijksambtenaren gelijkgesteld. [1]) Bij de jongste herziening echter van de wet wordt niet meer van die bevelen gerept. Art. 127 bepaalt thans dat, wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, de Staten hun medewerking verleenen tot de uitvoering daarvan, en art. 128, dat bedoelde uitvoering geschiedt door Gedeputeerde Staten, voor zoover niet de wet of de algemeene maatregel van bestuur bepaaldelijk de medewerking der Staten vorderen. De commissaris des konings wordt gemachtigd in de uitvoering te voorzien, wanneer Gedeputeerde staten niet of niet behoorlijk voor de hun opgedragen uitvoering zorgen (art 129). Maar, al is van koninklijke bevelen door de Staten op te volgen geen sprake meer, toch blijft de vraag of „niet behoorlijke uitvoering" en daarop gegronde tusschenkomst van den commissaris niet geacht zal worden telkens aanwezig te zijn, wanneer Gedeputeerden anders uitvoeren dan het gouvernement verlangt. Bij de behandeling van het wetsontwerp is dit punt niet ter sprake gekomen.

Intusschen, hoe men over deze vraag moge denken, in geen geval blijft van het zelfbestuur der provincie veel over. Het schijnt overigens moeilijk de zaak goed te regelen. Waar een voorstander van decentralisatie als de hoogleeraar Buys toch aan Mr. Thorbecke de stelling toegeeft: „de hoogere macht, die voor de handhaving der wet te zorgen heeft,

1) Zie hierover ook Buys, DI, II, bl. 75.

moet onwederstaanbaar zijn", en erkent dat „aan de kroon het recht moet toekomen om in hoogsten aanleg te beslissen hoe de wet zal worden uitgevoerd" 1), daar schijnt het zoeken naar zelfbestuur en decentralisatie het zoeken naar de quadratuur van den cirkel.

De uitvoering van hetgeen de grondwet hier opdraagt aan de Staten behoort, voor zoover niet de wet of de algemeene maatregel van bestuur bepaaldelijk de medewerking der Staten vordert, bij Gedeputeerde Staten (art. 127.)

Weigeren de Staten aan hunne verplichtingen op dit punt te voldoen, dan bepaalt art. P.W. wat alsdan geschieden moet. Deze bepaling berust niet op eene uitdrukkelijke bepaling der grondwet; dit is ook onnoodig. De wetgever, die ter uitvoering van de wetten aan de Staten al of niet kan opdragen wat hij goedvindt, is ook bevoegd den persoon of het college aan te wijzen, waardoor bij weigering de aanvankelijk aangewezene wordt vervangen.

Vernietigingsrecht komt dus bij deze groep van werkzaamheden niet te pas.

Derde groep.

Toezicht op de gemeenten.

Dit toezicht volgt uit de bepalingen van art. 146 G.W., volgens betwelk de daar genoemde besluiten der gemeentebesturen aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten (vroeger las men: Provinciale Staten) worden onderworpen, en uit art. 147 G.W., dat den Gedeputeerden opdraagt, van de besluiten van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting verslag aan den koning te doen.

Deze werkzaamheid is nader geregeld bij de artikelen 140—146, in verband met artikel 161 P.W. Daartoe kan mede gerekend worden de verplichting om te trachten alle geschillen tusschen de gemeentebesturen in hunne provincie te doen bijleggen (art. 147). De beslissing over die geschillen evenwel berust bij den koning (G.W. art. 70).

Vierde groep.

Bemoeiingen met waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders. Blijkens de artikelen 190 en 191 der grondwet hebben de Staten het toezicht op alle waterstaatswerken, waterschappen en veenpolders, voor zoover de wet dit niet aan anderen opdraagt. Voorts zijn zij bevoegd waterschappen enz. op te richten (iets dat vóór de laatste grondwetherziening betwijfeld werd), veranderingen te maken in de bestaande inrichtingen en reglementen, en nieuwe reglementen vast te stellen. Alles, met goedkeuring des konings.

De nieuwe redactie van het artikel stelt nu buiten twijfel, dat zoowel veenschappen als veenpolders door de Staten kunnen worden opgericht; ook aan de veenschappen is dus publiekrechtelijk bestaan verzekerd. Onder de grondwet van 1848 had de Hooge Raad den Staten de bevoegdheid om veenschappen op te richten ontzegd.

De wet van 20 Juli 1895 (Stsbl. N°. 139) „ter uitvoering van art. 191 der G.W." stelt de regels vast, volgens welke de besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders, in het huiselijk belang van die instellingen, verordeningen kunnen maken.

In verband met de bevordering van den landbouw, die vaak groot belang heeft bij het kunstmatig leiden van een aan rivier, beek of ander waterschap ontleend water over een tot opnemen daarvoor geschikt terrein, is bij de wet van 30 December 1904 (Stsbl. n°. 282) „houdende bepalingen omtrent bevloeiingen" (Wet op de bevloeiingen 1904 Staatsblad n°. 282) aan de Provinciale Staten opgedragen onder 's konings goedkeuring de noodige voorschriften vast te stellen omtrent bedoeld onderwerp, terwijl bij die wet dan tevens de rechten en verplichtingen zoowel van „den aanvrager der vergunning" als van de eigenaren der landerijen betreffende deze zaak zijn geregeld en vastgesteld.

Ten slotte zij er nog op gewezen, dat bij art. 138 G.W. den Staten de bevoegdheid gegeven wordt, de belangen van hunne provinciën en van hare ingezetenen bij den koning en bij de Staten-Generaal voor te staan. 1)

Ook hebben de Staten de leden der Eerste Kamer te kiezen.

1) t. a. bl. 76.

1) Zie boven bladz. 215.

Niet te betwisten is het, dat van de provinciale autonomie niet veel is overgebleven. De provinciale wetgeving hangt geheel af van de goedkeuring van het algemeen rijksbestuur; alleen ten aanzien van de belastingheffing zal zij niet meer, gelijk tot dusver, totaal afhankelijk zijn van den rijkswetgever. Wat het inwendig bestuur betreft wordt veel overgelaten aan het goedvinden der Staten. Maar het zelfbestuur,— de uitvoering der wetten — beduidt volstrekt niets. Gedeputeerden zijn geheel ondergeschikt aan het rijksbestuur. Verschil van uitvoering in de verschillende provinciën is bijkans onmogelijk. Men zou, om hierin verandering te brengen, groot vertrouwen moeten hebben in de Gedeputeerde Staten, en aan deze colleges meer vrijheid van inzicht moeten veroorlooven. Dit zou zeker leiden tot politieke ontwikkeling van het volk in zijn geheel, al is te voorzien dat niet altijd het beste gebruik van de verleende vrijheid zou worden gemaakt. Doch tot dusver is ook bij de ingezetenen zelf het vertrouwen in gekozen colleges gering. Bij elke quaestie verkeeren de belanghebbenden in de vrees, dat de leden der colleges zullen stemmen onder den invloed van kiezers of partijen, en menigeen meent dat ook bij *wets*uitlegging en *wets*toepassing de gekozene verplicht is meer speciaal de belangen van *zijn* kiezers in het oog te houden. In het afgetrokkene wordt veel geredekaveld over autonomie en zelfbestuur, maar als het op de praktijk zal aankomen is menigeen er niet van gediend. Toen tijdens de behandeling van de „schoolwet Mackay", voorgesteld werd over de bijdrage aan de bijzondere scholen in eerste instantie het college van Gedeputeerden te doen beslissen, kwam daartegen vrij heftige tegenstand juist van een zijde, die gewoonlijk steeds hoog opgeeft van autonomie. Zoodra men verneemt dat een college een beslissing gegeven heeft in een geest dien men afkeurt, roept men verontwaardigd uit of dat nu maar zoo gaat en of de koning niet zou moeten tusschenbeide komen. Dat zulk een gekozen college even goed als elk ambtenaar enkel aan de wet gebonden is en, vooral waar het wetsuitlegging betreft, geheel los moet zijn van alle partijen, is eene waarheid die niet algemeen wordt gevoeld. Decentralisatie werkt slechts goed, wanneer het rechtsgevoel des volks sterk ontwikkeld is. Hoe meer de gekozenen zich afhankelijk voelen van hun kiezers, hoe meer dat rechtsgevoel verzwakt, en, ten minste waar het de handhaving geldt van het recht, in centralisatie uitkomst moet worden gezocht.

C. *De waterschappen.*

Omtrent deze publiekrechtelijke lichamen zij verwezen naar hetgeen daarover gezegd is op bladz. 139—146.

Publiekrechtelijke colleges zonder zelfstandige bestuursmacht.

Het Rijksbestuur draagt, gelijk wij gezien hebben, een deel der regeeringstaak over aan colleges, die dan wel niet een souvereine, doch eene afgeleide, binnen de grenzen dier opdracht zelfstandige macht bezitten. Het overige van die taak wordt verricht door ambtenaren. Maar ook daarbij wordt, inzonderheid waar het de algemeene leiding van 's lands zaken en wijzigingen in den bestaanden toestand betreft, behoefte gevoeld aan raad van hen, die met die toestanden van nabij bekend zijn. Daarom zijn alle publiekrechtelijke colleges steeds verplicht, desgevraagd inlichtingen te geven over zaken hun werkkring betreffende. Op die wijze kan een regeering steeds beter ingelicht zijn dan eenig particulier. Toch mag daarbij het gevaar niet over het hoofd worden gezien, dat „de mannen der praktijk", al zien zij ook vaak beter dan anderen de gebreken, tevens weten hoe moeilijk elke verbetering is, en allicht zich inbeelden, dat eene afwijking van den sleur, omdat zij hunne gewoonten en hunne administratie in de war brengt, ook schadelijk is voor het algemeene welzijn.

Maar ter richtige behartiging van de bestuurstaak is nog iets anders noodig dan locale en speciale kennis. Er is ook behoefte aan een adviseur, in staat het verband van de verschillende bestuursonderdeelen, alsmede dat van het nieuwe met het vroegere te overzien en in het oog te houden. Wijzigingen, die slechts een klein onderdeel van het staatsbestuur raken, kunnen toch belangrijke gevolgen hebben voor allerlei andere onderdeelen. Ook moet elke nieuwe maatregel rekening houden met bestaande toestanden, en onbillijkheden die door wijzigingen ontstaan trachten te voorkomen.

Zulk een centraal-college, geroepen niet om inlichtingen bijeen te brengen, maar om het onderling verband der wetten

in het oog te doen houden en te dien einde den koning te dienen van advies, bezitten wij in den Raad van State.

De artikelen 74, 75 en 76 luiden als volgt:

artt. 74-76. *art. 74. Er is een Raad van State, welks samenstelling en bevoegdheid worden geregeld door de wet.*

De Koning is voorzitter van de Raad, en benoemt de leden.

De Prins van Oranje heeft, nadat zijn achttiende jaar is vervuld, van rechtswege zitting in den raad.

art. 75. De Koning brengt ter overweging bij den Raad van State alle voorstellen, door hem aan de Staten-Generaal te doen, of door deze aan hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van bestuur van het Rijk en van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.

Aan het hoofd der uit te vaardigen besluiten wordt melding gemaakt, dat de Raad van State deswege gehoord is.

De Koning hoort wijders den Raad van State over alle zaken, waarin hij dat noodig oordeelt.

De Koning alleen besluit, en geeft telkens van zijn genomen besluit kennis aan den Raad van State.

art. 76. De wet kan aan den Raad van State of aan eene afdeeling van dien Raad de uitspraak over geschillen opdragen.

Reeds onder het bestuur der graven bestond er een Raad van State, die evenwel met gansch andere werkzaamheden belast was dan de tegenwoordige. Na den dood van Willem I was het die Raad, die feitelijk de uitoefening van 's lands bestuur in handen had; het ware voor de bevestiging onzer eenheid wenschelijk geweest, wanneer dat zóó ware gebleven, maar de Staten-Generaal hebben, inzonderheid ter wering van den invloed van Leicester, de aan dien Raad opgedragen macht weer besnoeid. Gedurende de Republiek was hij niet enkel een adviseerend lichaam, maar ook een van de Algemeene Staten afhankelijk bestuurscollege.

Van Hogendorp verlangde een soortgelijken Raad, waarmee dan de Vorst persoonlijk kon arbeiden. Ook in latere jaren is wel eens door hen, die 's konings persoonlijken invloed op den gang van zaken wilden versterkt zien, op de instelling van een dusdanig college aangedrongen. Maar waar, zooals

ten onzent, het persoonlijk gouvernement is vervangen door een Ministerie dat alle verantwoordelijkheid draagt, daar is voor zulk een instelling geen plaats meer. Bij verschil van gevoelen tusschen raad en ministers zou het verantwoordelijk Kabinet òf toch steeds zijn zin moeten doordrijven, of aftreden; maar in het laatste geval zou dan de zedelijke verantwoordelijkheid voor den gang der zaken gedragen worden door een aan niemand verantwoordelijk, onafhankelijk en feitelijk zoo goed als onafzetbaar college. In onze staatsinstellingen is geen plaats voor iemand tusschen de Kroon en haar ministers.

De tegenwoordige Raad van State, ingesteld krachtens art. 44 staatsregeling 1805, is niets anders dan een college van advies, welks samenstelling en bevoegdheid geregeld zijn bij de wet van 21 Dec. 1861 (Stsbl. n°. 129), gewijzigd bij de wetten van 28 Juni 1881 (Stsbl. n°. 123), 11 Juli 1884 (Stsbl. n°. 122), 8 Dec. 1906 (Stsbl. n°. 296), 17 Juli 1911 (Stsbl. n°. 217) en 26 Juli 1918 (Stsbl. n°. 499). Volgens art. 28 dier wet wordt de overweging in alle gevallen, waarin de Raad of de afdeeling, welker samenstelling geregeld is in het 2e lid van art. 13, gehoord wordt, aanhangig gemaakt door de hoofden der ministerieele departementen, krachtens telkens door den koning te verleenen machtiging. De Koning kan dus den Raad nimmer raadplegen buiten zijn ministers om; zelfs zouden dezen kunnen weigeren eene zaak bij den Raad aanhangig te maken, doch daaraan zou dan wel een verzoek om ontslag dienen gepaard te gaan.

Ziehier zijne samenstelling: een vicepresident en veertien leden (art. 1 R. v. S.). De koning zelf is, krachtens art. 74 G.W., voorzitter, doch dit is, nu de overweging slechts door de ministers krachtens koninklijke machtiging aanhangig kan worden gemaakt, vrij ongerijmd. Er staat in de vergaderzaal van den Raad wel altijd een stoel voor den koning gereed, maar slechts in een buitengewoon geval wordt daarvan gebruik gemaakt. Bij de jongste grondwetherziening is te vergeefs aangedrongen op het doen verdwijnen van deze fictie uit de grondwet.

Behalve genoemden voorzitter en 14 leden heeft, krachtens art. 74 G.W., ook de Prins van Oranje, nadat zijn achttiende jaar is vervuld, van rechtswege zitting in den raad. Volgens

de grondwet 1848 had hij daarin slechts raadgevende stem, doch dit is in 1887 veranderd, tengevolge waarvan in 1906 art. 2 R. v. S. in dien zin is gewijzigd.

De raad is verdeeld in afdeelingen, overeenkomende met de verschillende departementen van algemeen bestuur; het beschikt over ambtenaren, aan elke afdeeling toegevoegd.

Krachtens de grondwet moet de Koning bij den Raad van State, alle voorstellen door hem aan de Staten-Generaal te doen, of door deze aan hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van bestuur van het Rijk en van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen ter overweging brengen. Zonder zoodanige raadpleging kan een wet of algemeene maatregel van bestuur niet tot stand komen.

Voorts wordt de Raad gehoord over vernietiging van besluiten der provinciale of gedeputeerde staten of van plaatselijke verordeningen (art 22 wet R. v. S.), alsmede, gelijk art. 134 G.W. thans voorschrijft, bij weigering der goedkeuring van provinciale verordeningen.

Eindelijk wordt zijn advies ingewonnen in de gevallen waarin de wet het beveelt, mitsgaders over alle zaken van algemeen of bijzonder belang waaromtrent dit den koning wenschelijk voorkomt (art. 75 3e lid G.W. en art. 24 wet op den R. v. S.).

De afdeeling bereidt het advies voor; de Raad beraadslaagt en besluit.

De adviezen worden uitgebracht *aan den koning*, niet aan zijn ministers; zij kunnen alleen op 's konings last publiek worden gemaakt.

Behalve met bovengenoemde werkzaamheden is de Raad belast met het onderzoek der geschillen van bestuur of andere, aan 's konings beslissing onderworpen, en draagt hij den koning de uitspraak voor. De grondwet schrijft dit niet voor, maar laat het toe. (Zie art. 75 3e lid G.W. en art. 23 wet op den R. v. S.). Voor deze gewichtige taak bestaat er een afzonderlijke afdeeling, waarvan de vice-president voorzitter is en welks leden niet worden afgewisseld (arl. 13 wet R. v. S.) Daar het geschil beslecht moet worden door den koning, is het deze die den Raad gelast de uitspraak voor te dragen. De Raad roept de belanghebbenden op, en dan wordt voor den Raad geprocedeerd volgens de regelen gesteld bij de wet op den R. v. S. Het advies, vergezeld van een ontwerp, wordt daarna uitgebracht aan den koning, die daaraan niet gebonden is, maar in geval van afwijking, zijn beslissing, met redenen omkleed, plaatst in het Staatsblad, tegelijk met het ontwerp van den Raad en het ministerieel rapport (art. 35—41 R. v. S.).

Dit is dus geene rechtspraak in den eigenlijken zin, daar de beslissing aan den koning persoonlijk verblijft. Maar art. 76 der grondwet veroorlooft thans, aan den Raad van State of aan eene afdeeling van dien Raad de uitspraak over geschillen op te dragen. Onder de grondwet 1848 werd de bevoegdheid om dit te doen betwijfeld.

De administratieve rechtspraak en de beteekenis van „maatregelen van bestuur" (G.W. 75) komen later ter sprake.

Tijdens de grondwetherziening van 1848 is het nut van den Raad van State betwist, en ook daarna meermalen, onder anderen door twee zeer tot oordeelen bevoegde mannen, Mr. Buys en Mr. Heemskerk. Nochtans is in 1886 met geen woord zijn opheffing, of beperking van zijne werkzaamheid tot de uitspraak over geschillen van bestuur bepleit.

Tweede afdeeling.

Rechtspraak.

Handhaving van het recht is niet een minder gewichtige werkzaamheid van de Hooge Overheid dan het besturen.

Dat ook die taak tot de attributen der Hooge Overheid zelve behoort werd in vroegere dagen wellicht beter gevoeld dan tegenwoordig. Terecht zegt Kluit [1]) dat geheel de administratie der justitie en de bevoegdheid om de misdrijven te vervolgen in de Germaansche landen bij den landsheer berustte, welke deze macht wederom ontleende aan het hoofd van het Duitsche Rijk. De uitoefening dezer werkzaamheid werd opgedragen aan rechters, zonder dat daarom de landsheer afstand deed van jurisdictie; veeleer spraken zij in sommige gevallen ook zelf recht. In hun naam werd steeds

1) Primae Lineae Collegii diplomatico-historico-politici. Cap. XI.

het recht gesproken, ook toen, wegens de veelvuldigheid der zaken, het zelf recht spreken onmogelijk, en de oprichting van rechtbanken en hoven noodzakelijk was geworden. Ook in Engeland heet the Sovereign „the fountain of justice and general conservator of the peace of the kingdom". 1)

In Oostersche landen treft men nog vaak deze persoonlijke rechtspraak door het hoofd van den staat of van den stam aan, en wie Exodus XVIII: 13—26 leest, ziet zich in die korte geschiedenis het gansche verloop der zaak geschilderd. Uit de centrale macht ontwikkelt zich een afzonderlijke tak van dienst, die echter nimmer zich daarvan zóó kan afscheiden dat zij eene zelfstandige *macht* wordt.

Maar is die toestand thans niet geheel veranderd? Is niet thans de rechterlijke macht eene zelfstandige macht, naast de Kroon, ja, waaraan de Kroon zelve ondergeschikt is; eene macht die haar bestaan en bevoegdheid enkel ontleent aan de wet? Huldigt eene tegenovergestelde boschouwing niet het despotisme, daar zij het recht in laatste instantie afhankelijk maakt van de persoonlijke inzichten van den souverein?

Neen. Indien men niet den uiterlijken schijn voor het wezen neemt en eenvoudig let op de feiten, wordt het duidelijk dat heden ten dage de toestand in beginsel nog dezelfde is als voorheen.

Is hetgeen wij vroeger 2) ten aanzien van de hoogste macht in 't algemeen opmerkten juist, dan is het de natuurlijke en onafwijsbare taak der overheid het recht te handhaven, d. w. z. de onderdanen tegen inbreuk op hunne rechten te beschermen. Met bewustheid daartegen in te gaan ware zelfmoord plegen; nimmer heeft dan ook het hoofd van een staat erkend het onrecht te willen. De wet stelt den regel, en wat zou het stellen van dien regel beduiden, indien er geene macht ware om in elk gegeven geval de onderdanen tegen het terzijde stellen van dien regel te beschermen? Die macht bezit de souverein. Doch als men dezen „the fountain of justice" noemt, dan wil dit niet zeggen dat het recht zelf, maar alleen, dat de bedeeling van het recht van hem uitgaat. Recht wordt

1) New Commentaries on the Laws of England, by Henry John Stephen, 5th edition p. 525.

2) bl. 13 en v.v.

hier gebezigd in den zin van samenstel van geschreven of ongeschreven regels waarnaar men zich krachtens het bevel der overheid te gedragen heeft. De souverein als zoodanig kan niet geacht worden ooit iets anders te willen, dan wat met dat recht in overeenstemming is. Dit vloeit onmiddellijk uit de natuur van zijn ambt voort.

Intusschen is die souverein een mensch; hij is feilbaar en niet afwetend; hij is zondaar en daardoor lichtelijk geneigd het recht te verdraaien naar eigen belang, of althans den persoon meer aan te zien dan het recht. Van daar dat reeds sedert overoude tijden van lieverlede de rechtspraak is opgedragen aan personen, die geheel onafhankelijk zijn van de Hooge Overheid, onverschillig of deze bij een persoon dan wel bij een college berust; opdat er zooveel mogelijk waarborg zij dat in alle zaak in werkelijkheid de door de overheid vastgestelde regel gelde, en daarvoor niet het wellicht niet belangelooze, althans niet onpartijdige inzicht van den tijdelijken heerscher in de plaats trede. Zulk een zelfstandige rechtsmacht is dus niet eene macht tegenover de Kroon, maar een orgaan dat der Kroon de richtige uitoefening van hare taak mogelijk maakt.

Strikt genomen, bezit de zoogenaamde rechterlijke macht geene macht hoegenaamd. Zij heeft dan ook niemand te harer beschikking om hare gewijsden te doen uitvoeren, en indien het hoofd van den staat eens op wettige wijze, dus krachtens eene wet, alle rechtscolleges afschafte, zouden die ambtenaren zelven zich nooit daartegen op grond eener hun toekomende zelfstandige macht kunnen verzetten.

Het zijn niet de rechters, maar het is de Kroon zelve die, daartoe ingeroepen, het recht door van harentwege aangestelde ambtenaren (openbaar ministerie, deurwaarders), doet handhaven, den weerspanneling aangrijpt, of, ter voldoening van de schuld, de goederen des schuldenaars te gelde maakt. Daarom staan ook aan het hoofd van de grosse van een vonnis dat men ten uitvoer wil leggen de woorden: *in naam des Konings*. Gewoonlijk spreken de rechters deze woorden ook uit als zij hun vonnis voorlezen; dit is echter onnoodig, als maar degene, aan wien het vonnis beteekend wordt, weet dat de deurwaarder, d. i. de openbare macht, tot hem komt in naam van hem, die in den staat met het hoogste gezag is

bekleed en de noodige middelen om zijn wil uit te voeren ter beschikking heeft.

Zijn wil. Immers wanneer de eene onderdaan tegenover den anderen klaagt over rechtsschennis, dan *wil* de overheid krachtens haar ambt, *het recht handhaven*, en laat zij door onpartijdige en kundige personen uitmaken wat zij voor recht heeft te houden. Alvorens haar bijstand aan den eischer te verleenen, moet zij de tegenpartij in de gelegenheid stellen zich tegen diens aanval te verdedigen. Daarvoor dient de procedure voor den rechter, wiens eigenlijke taak alzoo bescherming is.[1]) In den regel gaat het der overheid niet aan of de burgers onderling hun rechten willen handhaven, en heeft zij dus tegenover hen een lijdelijke houding aan te nemen; actief treedt zij slechts op, wanneer hare hulp wordt ingeroepen. Geschiedt dat, dan stelt zij haar ambtenaren ten dienste van éene der partijen, behalve wanneer zij de door partijen zelve gewilde regeling van belangen in strijd acht met de hoogere rechtsorde, het algemeen welzijn, of de zedelijkheid.[2]) De partij verlangt van de overheid niet eene beslissing maar rechtsdwang, bewerende dat die haar niet mag geweigerd worden. Duidelijk springt dit in het oog wanneer men, inplaats van voor den gewonen rechter, voor een eigen gekozen scheidsrechter procedeert. Een scheidsman is geen ambtenaar en kan dus slechts oordeelen. Verlangt de winnende partij rechtsdwang, dan moet zij zich wenden tot den president van de bevoegde rechtbank, *uit krachte van* wiens bevelschrift dan, in Naam des Konings, het vonnis kan worden geëxecuteerd.[3])

In het strafrecht is het niet anders. Het is in het algemeen de roeping der overheid, binnen de door de strafwet gestelde grenzen de wetten der zedelijkheid te handhaven. Maar is

1) Zie het meesterlijk werk van Mr. J. W. H. M. van Idsinga, de administratieve rechtspraak en de constitutioneele Monarchie, 1893, Dl. I. Hoofd IV.

2) Daarop berust de bepaling van art. 14 wet van 15 Mei 1829 (Stbl. n°. 28) „houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het koninkrijk": „door geene handelingen of overeenkomsten kan aan de wetten die op de publieke orde of goede zeden betrekking hebben hare kracht ontnomen worden."

3) Art. 642 Burg. Rechtsvordering.

nu ook haar optreden tegenover een bepaald persoon gerechtvaardigd, en hoever mag zij gaan in het toebrengen van leed aan den rechtsverkrachter? Ziedaar twee vragen die elke rechtvaardige overheid zich stelt, en die zij, alvorens hare hand uit te strekken om den schuldige aan lijf, vrijheid of goed te straffen, door onpartijdige, van haar persoonlijk geheel onafhankelijke mannen beantwoorden laat. Zoodra dat antwoord gegeven is, en dus ook de veroordeelde weet in hoever hij zich aan de straf behoort te onderwerpen, is de taak van den rechtsprekenden ambtenaar afgeloopen; niet echter die van de rechtdoende overheid.

Ook nog op ander gebied dan op dat van het burgerlijk recht en het strafrecht komt de overheid met de ingezetenen in aanraking. Als uitoefenende het bestuur des lands heeft zij vele bevelen te geven, waardoor zij met de rechten en vrijheden der ingezetenen in strijd kan komen. Omgekeerd mogen in sommige gevallen de ingezetenen eischen stellen aan de overheid. Zoowel in het eene als in het andere geval worden de bevoegdheden of verplichtingen aan vooraf vastgestelde regels, wetten, gebonden. Allerlei conflicten zijn mogelijk. Men denke b.v. aan belastingen; aan het gebruiken van grond als publieken weg; aan militairen dienstplicht; aan recht om op de kiezerslijst te worden geplaatst. Feitelijk komen bij zulke conflicten de ambtenaar en de ingezetene tegenover elkaar te staan. De ambtenaar moet 's konings bestuursmacht uitoefenen, maar mag dit niet doen met terzijdestelling van het recht.

Wie moet nu beslissen of de handeling die men vordert of waartegen het verzet is gericht al dan niet in overeenstemming is met het bestaande recht?

Beslist daarover de koning zelf of zijn ambtenaren, dan bestaat er geen waarborg voor onpartijdige beslissing. Wel komt de ambtenaar op voor het belang van anderen, n.l. voor dat van den staat, niet voor zijn persoonlijk belang; maar zijne roeping is het, de bevoegdheden van den staat te handhaven, en te waken tegen het lichtvaardig prijsgeven daarvan. Hij staat dus op een zoo al niet partijdig dan toch zeker eenzijdig standpunt. Van daar dat in Engeland reeds lang, en thans ook in vele andere landen, een van de tijdelijke regeeringspersonen geheel onafhankelijke rechter is

aangewezen om over bovenbedoelde vragen te beslissen.
In ons land bestaat die administratieve rechtspraak nog slechts in zeer onvoldoende mate. Daartoe heeft stellig de ongelukkige scheiding der zoogenaamde drie „machten", de uitvoerende, rechtsprekende en wetgevende, veel bijgedragen. Daardoor toch is nog bij velen het denkbeeld vastgeworteld, dat deze drie „machten" elk een eigen gebied hebben, en dat uitbreiding van het eene slechts ten koste van het andere mogelijk is. Zoomin Thorbecke als, in zijn eerste tijdperk, Heemskerk wilde van die administratieve rechtspraak iets weten, omdat zij er eene verzwakking in zagen van het uitvoerend gezag, een ontnemen van bevoegdheid aan de kroon. De bestrijders van die rechtspraak zagen niet in, dat door haar invoering niets hoegenaamd van de rechten der kroon verloren gaat, omdat deze geacht moet worden nimmer iets te willen tegen den regel door haar zelve gesteld, zoodat de administratieve rechter haar juist in de vervulling van haar taak bijstaat. In beginsel is de administratieve rechtspraak van volkomen dezelfde natuur als elke andere rechtspraak, en dat men zoo lang draalt met dit te erkennen bewijst op nieuw, dat in haar wezen alle rechtspraak bij het hoofd van den staat berust, doch dat het eeuwen kan duren, voordat men hare onpartijdigheid door de staatsinstellingen zelve waarborgt. Wat thans op burgerlijk en strafrechtelijk gebied als barbaarsch zou worden uitgekreten, nl. de beslissing van rechtsgeschillen door den souverein in persoon, bestaat ten onzent nog voor een goed deel op het gebied der administratie.

Ten slotte worde hier nog aangeteekend, dat ook in den monarchalen staat de Vorst, èn als particulier èn als uitoefenende het gezag verschijnen kan voor zijn eigen rechters. Als particulier kan hij niet anders willen, dan dat hij behandeld wordt naar de voor iedereen geldende regelen. Als uitoefenende het gezag en op het gebied van het politierecht geldt hetzelfde. Maar niet op strafrechtelijk gebied, omdat daar de actie strekt om, ter handhaving van de rechtsorde, hem die de rechtsorde schond leed toe te voegen. Een koning nu kan zonder twijfel het recht vertrappen en zich schuldig maken aan strafbare daden. Maar er is geen menschelijke macht boven hem geplaatst, om hem den wrekenden arm der gerechtigheid te doen gevoelen. Daarom is strafrechtelijke veroordeeling van een koning onmogelijk. Men kan ter zelfverdediging een koning verjagen, krankzinnig verklaren, dooden; maar er is geene macht die hem wettig veroordeelen kan, al hebben ook meermalen koningsmoordenaars ten einde den schijn van recht te bewaren, zekere rechtsvormen in acht genomen.

Alle rechtspraak heeft dus hetzelfde doel, nl. aller onderwerping aan het recht. Om verschillende redenen wordt die aan verschillende rechters of rechtscolleges opgedragen. Met de grondwet (art. 154) kan men de rechtspraak onderscheiden in gewone en administratieve.

1° *Gewone of burgerlijke rechtspraak.*

art. 155. *De rechterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door rechters welke de wet aanwijst.* art. 155.

In vorige tijden werden vaak rechters *ad hoc* benoemd, of commissies ter beslissing van bijzondere geschillen. Eén der waarborgen voor onpartijdige beslechting gaat daarmee verloren.

Rechters: daaronder zijn niet enkel te verstaan zij die van de rechtspraak hun levensberoep maken, doch ook leden van krijgsraden, consulaire ambtenaren, plaatsvervangende rechters. Zie de Schepenwet van 1 Juli 1909 (Stsbl. n° 219) gedeeltelijk ter vervanging van eenige artikelen der wet van 7 Mei 1856 (Stsbl. n°. 32) „houdende bepalingen omtrent de huishouding en tucht op de koopvaardijschepen"; de wet van 16 Juli 1869 (Stsbl. n°. 139) „tot uitvoering der bepalingen van de artikelen 33, 36, 37 en 38 der herziene akte omtrent de Rijnvaart", bij besluit van 3 Mei 1869 geplaatst in het Staatsblad van dat jaar, n°. 75; de wet van 25 Juli 1871 (Stsbl. n°. 91) „houdende regeling van de bevoegdheid der consulaire ambtenaren tot het opmaken van burgerlijke akten en van de consulaire rechtsmacht".

Verbiedt deze bepaling de opdracht van rechtspraak aan een jury? Mr. Heemskerk beweert dit [1]), omdat de rechtspraak niet kan worden opgedragen „aan eenige bij het lot aan te wijzen particulieren." Doch is dit argument wel juist? Ook de leden van de rechterlijke macht worden niet „aangewezen" bij de wet doch door den koning, en rechterplaatsvervangers zijn „bijzondere personen." Art. 155 bedoelt

1) Praktijk dl. II bl. 45.

alleen dat de wet den regel vaststelle, volgens welken de rechters moeten worden aangewezen. Door wien of op welke wijze de rechters overeenkomstig dien regel moeten worden aangewezen laat de grondwet onbeslist, evenals de vraag wie als rechters mogen optreden, vaste ambtenaren dan wel „particulieren".

art. 155 houdt verband met het 1e lid van art. 156.

art. 156. 1e lid. *art.* 156. *Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van den rechter, dien de wet hem toekent.*

De wet beslist derhalve voor welken rechter behoort te worden geprocedeerd. Het grondwetsartikel belet intusschen geenszins het oprichten van extraordinaire rechtbanken voor bepaalde soorten van misdrijven, b.v. voor politieke misdrijven, zooals in Frankrijk, ook onder het „nieuwe régime", maar al te dikwijls geschied is. Grooten waarborg tegen partijwillekeur biedt het artikel dus niet.

art. 166. *art.* 166. *De leden van de rechterlijke macht worden door den Koning aangesteld.*

De leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast, en de procureur-generaal bij den Hoogen Raad worden voor hun leven aangesteld.

Zij kunnen worden afgezet of ontslagen door uitspraak van den Hoogen Raad in de gevallen bij de wet aangewezen.

Op eigen verzoek kunnen zij door den Koning worden ontslagen.

Indien een collegie belast wordt met administratieve rechtspraak in het hoogste ressort voor het Rijk, zijn de eerste, tweede en vierde zinsnede van dit artikel op de leden daarvan toepasselijk.

Zij kunnen worden afgezet of ontslagen op de wijze en in de gevallen, bij de wet aangewezen.

Dit artikel is niet toepasselijk op hen die uitsluitend belast zijn met rechtspraak over personen, behoorende tot de zee- of landmacht of tot eenige andere gewapende macht of met de beslissing van disciplinaire zaken.

De onafzetbaarheid der rechters is wel de voornaamste waarborg voor de rechterlijke onpartijdigheid en onafhanke-

lijkheid. Reeds tijdens de Republiek bestond zij feitelijk. In Engeland kunnen de rechters worden afgezet, doch slechts op verzoek van beide Huizen van het Parlement. Krachtens art. 37 van de wet op de Regterlijke Organisatie, aldus vastgesteld bij de wet van 9 April 1877 (Stsbl. n°. 73) zijn ook de kantonrechters onafzetbaar geworden; vroeger schreef de grondwet dit niet voor, thans wel.

Het beginsel der onafzetbaarheid belet niet dat rechters kunnen worden ontslagen (wegens ouderdom, ziekte), geschorst of afgezet. Zie de artt. 11, 12, en 13 Rechterlijke Organisatie en de wet van 4 Juli 1874 (Stsbl. n°. 90).

Ook houdt bij ontbinding van het college de bevoegdheid van den rechter die er lid van uitmaakte op. Bij de wet van 9 April 1877 (Stsbl. n°. 80) zijn alle bestaande rechtbanken ontbonden, ook die wier rechtsgebied geene wijziging had ondergaan; een uitermate bedenkelijk antecedent. Met medewerking der Staten-Generaal toch kunnen langs dien weg alle min-gevallige rechters worden verwijderd.

art. 162. *Er bestaat een opperste gerechtshof onder den naam van Hooge Raad der Nederlanden, waarvan de leden door den Koning, overeenkomstig het volgende artikel worden benoemd.* artt. 162, 163.

art. 163. *Van eene voorgevallen vacature wordt door den Hoogen Raad aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal kennis gegeven, die ter vervulling daarvan eene voordracht van drie personen aan den Koning aanbiedt, ten einde daaruit eene keuze te doen.*

De Koning benoemt den president en den vice-president uit de leden van den Hoogen Raad.

Naar eenheid van rechtspraak werd terstond bij het wegvallen der provinciale souvereiniteit gestreefd. In 1798 werd het Hoog Nationaal-Gerechtshof ingevoerd, dat echter geen permanent college was, maar op last van het Vertegenwoordigend Lichaam door het Uitvoerend Bewind werd samengeroepen, om in bijzondere, bij de wet bepaalde gevallen uitspraak te doen, en dan bij loting uit de Departementale Gerechtshoven werd samengesteld (Staatsreg. artt. 294—296). Maar de staatsregeling van 1801 (artt. 89 en vlgg.) stelde

een blijvend college in, Nationaal Gerechtshof genaamd, waarbij de zaken in hooger beroep werden behandeld. Ook in de volgende staatsregelingen, die van 1805 (artt. 79 en vlgg.) en die van 1806 (artt. 71 en vlgg.) vindt men van dat gerechtshof melding gemaakt, doch in laatstgemelde staatsregeling (art. 76) werd niet meer van een hof van appél gesproken. De aan dat hof verleende bevoegdheden zijn die welke behooren bij een hof van cassatie.

Eindelijk werd een opperste gerechtshof, onder den naam van Hooge Raad der Vereenigde Nederlanden, ingesteld bij art. 102 der grondwet van 1814. Ook dit hof moest dienen als hof van cassatie, ter bevordering van de eenheid der rechtspraak (art. 107 G.W. 1814). Thans schrijft de grondwet voor: er bestaat een opperste gerechtshof onder den naam van Hooge Raad der Nederlanden.

Voor rechtspraak in hoogste instantie in militaire zaken is bij art. 115 G.W. 1814 ingesteld het Hoog Militair Gerechtshof. Aan de kennisneming daarvan zijn onderworpen niet alleen de eigenlijk militaire misdrijven, maar eveneens alle gewone delicten, „commune delicten" door krijgslieden begaan. Sedert 1848 schrijft de grondwet de instelling van zoodanig gerechtshof niet meer voor, doch het hof bestaat nog.

Voor de aanvulling der rechterlijke colleges is ingevoerd het stelsel van voordracht door het college waarin de vacature ontstaan is, omdat dit college èn het meeste belang heeft bij goede aanvulling èn het best in staat is te beoordeelen welk element in zijn midden ontbreekt of dient te worden versterkt. Vooral nu de Kamerleden, die vaak meer zorgen voor goede vrienden dan voor goede benoemingen, steeds meer invloed op benoemingen uitoefenen of pogen uit te oefenen, is zulk een waarborg niet te versmaden.

Intusschen wordt voor den Hoogen Raad niet geëischt een voordracht waaruit kan, maar eene waaruit moet gekozen worden, en die voordracht wordt niet opgemaakt door den Hoogen Raad zelven, maar door de Tweede Kamer. De staatsregelingen vóór 1814 hadden de benoeming opgedragen aan het Wetgevend Lichaam, uit een voordracht van het Hof of van het Hof en het Uitvoerend Bewind. Thans bepaalt de grondwet: van eene voorgevallen vacature wordt door den Hoogen Raad aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

kennis gegeven, die ter vervulling daarvan eene voordracht van drie personen aan den koning aanbiedt, ten einde daaruit eene keuze te doen. De koning benoemt den president en den vice-president uit de leden van den Hoogen Raad. Derhalve draagt thans de Tweede Kamer voor, en feitelijk heeft zij de benoeming. Volgens art. 85 der Rechterlijke Organisatie moet bij vacature de Hooge Raad haar eene voordracht doen, waaraan de Kamer evenwel niet gebonden is. Er is geen ongeschikter college voor zulk eene benoeming dan de Tweede Kamer, en vele mannen van rijpe ervaring, zooals Thorbecke, Heemskerk, Godefroi, hebben die voordrachten der Kamer sterk bestreden. Zoowel in 1848 als in 1887 heeft men gepoogd ze af te schaffen, doch te vergeefs. Men beriep zich voor het behoud ervan op de bepaling van art. 164 der grondwet, volgens welke de daar genoemde staatsambtenaren wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad moeten terechtstaan, ter vervolging o.a. van wege de Tweede Kamer. Maar waarom moet hij die de vervolging gelast invloed hebben op de samenstelling van het college dat recht spreekt? Het is waar dat de ambtsmisdrijven, in art. 164 bedoeld, dikwijls van politieken aard zullen wezen, maar is het nu dáárom wenschelijk, dat ook bij de samenstelling van het rechterlijk college zich politieke invloeden doen gelden? Ook zal op het oogenblik der terechtstelling van zulk een ambtenaar van dien politieken invloed weinig te bespeuren zijn, omdat deze zich slechts kan doen gelden op het oogenblik der vervulling eener vacature, dus waarschijnlijk op een geheel ander tijdstip dan waarop het politieke misdrijf is gepleegd. Bij de laatste grondwetherziening werd beweerd, dat geheel de rechterlijke macht haar onafhankelijkheid zou inboeten, als het hoogste college ten slotte door de regeering alleen werd benoemd. Alsof de rechters, gesteld al zij lieten zich bij hun rechtspraak door het verlangen naar een zetel in den Hoogen Raad leiden, zouden vergeten dat, als hun kans om te worden benoemd kwam, de minister dien zij wenschten te ontzien vermoedelijk reeds lang van het tooneel zou verdwenen zijn. Ware het argument juist, dan behoorde de regeering geen enkelen rechterlijken ambtenaar te benoemen.

Even als voor de andere colleges, stelt ook voor den Hoogen Raad de wet een zeker minimum en maximum van

het aantal leden vast. Binnen die grenzen is de regeering vrij, en mag zij zooveel benoemen als zij zelve dit noodig acht, al blijft zij bij uitoefening ook van deze bevoegdheid blootgesteld aan kritiek. 1) Nu kan evenwel de koning geen lid van den Hoogen Raad benoemen zonder voordracht van de Tweede Kamer. Van deze omstandigheid hebben sommigen willen gebruik maken om, door het opmaken der voordracht te weigeren, de kroon te beletten haar *wettige* bevoegdheid uit te oefenen. Dit is ongeoorloofd. De voordracht door de Tweede Kamer is niet ingevoerd om redenen van finantieelen, maar van politieken aard, en art. 163 1e lid schrijft de Kamer dan ook de aanbieding van eene voordracht gebiedend voor. De koning echter behoeft niet boven het wettelijk minimum te benoemen, ook al is de voordracht geschied.

Zoowel op den geregelden loop en de afdoening der rechtsgedingen als op het rechterlijk personeel behoort toezicht te worden uitgeoefend. Doch wil men de onafhankelijkheid der rechterlijke macht handhaven, dan moet dit toezicht niet worden uitgeoefend door den koning en diens ambtenaren, doch door de rechterlijke macht zelve. Daartoe dienen de artikelen 165 en 166 der grondwet, bepalende:

artt. 165, 166. *art.* 165. *De Hooge Raad heeft het toezicht op den geregelden loop en de afdoening van rechtsgedingen, alsmede op het nakomen der wetten door de leden der rechterlijke macht.*

Hij kan hunne handelingen, beschikkingen en vonnissen, wanneer die met de wetten strijdig zijn, vernietigen en buiten werking stellen volgens de bepaling door de wet daaromtrent te maken en behoudens de door de wet te stellen uitzonderingen.

art. 166. *Zie bl.* 242.

Onder de redactie van art. 162 grondwet 1848 was het twijfelachtig of ons opperste gerechtshof in burgerlijke zaken ook kon rechtspreken als hof van appèl, en niet, zooals thans, enkel als hof van cassatie. De tegenwoordige redactie is gekozen om die quaestie geheel onbeslist te laten. 2)

1) Zie boven, bl. 177, 178.
2) Zie Arntzenius, Dl. II, bl. 394, Dl. III, bl. 86.

Wat het toezicht op de rechtspraak en de rechters aangaat, zij hier verwezen naar Recht. Organ. art. 88: jurisdictiegeschillen; art. 95: rechtspraak in cassatie; 11 tot 14, 109: rechterlijke tucht.

Regeling der overige bevoegdheden bij de wet: zie Recht. Org. 99; Burg. Rechtsv. 398—429; Strafv. 346—379; Kieswet art. 16—30.

art. 153. *Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvordering en andere burgerlijke rechten behooren bij uitsluiting tot de kennisneming van de rechterlijke macht.* art. 153.

Daarmee wordt niet de gansche werkkring der rechterlijke macht omschreven, maar enkel alles wat tot het burgerlijk recht kan worden gerekend aan de beslissing van de administratieve ambtenaren onttrokken.

Ook andere werkzaamheden kunnen, bij ontstentenis van een met administratieve rechtspraak belast college, aan de gewone rechterlijke colleges worden opgedragen; b.v. de jurisdictio voluntaria, op request, bij Rijnvaartgeschillen (wet van 16 Juli 1869 Stsbl. n°. 139); geschillen in zake het armbestuur (artt. 76, 77 Armenwet 1912, oude Armenwet 1854, art. 72).

Voor speciale ambtenaren is een buitengewone jurisdictie, forum privilegiatum, noodig. In de eerste plaats om de ambtelijke verantwoordelijkheid tot haar recht te doen komen, en te beletten dat de ambtenaren door 's Konings persoonlijken wil gedekt worden. Volgens art. 78 staatsregeling 1798 kon de terechtstelling van een Lid van het Vertegenwoordigend Lichaam niet worden gevorderd, dan op eene aanklacht, gedaan aan de *Eerste* Kamer en geteekend ten minste door *drie* Burgers, met overlegging van schriftelijk bewijs hunner stembevoegdheid. Dat is al zoo „democratisch" mogelijk. Maar het Hooggerechtshof, dat over de klacht uitspraak had te doen, kon alleen worden saamgeroepen op last van het Vertegenwoordigend Lichaam. Elk lid was dus tegen de gevolgen van dit „democratisch stelsel" door de meerderheid van zijn college gedekt. Alleen de leden die tot de minderheid behoorden liepen gevaar!

Volgens de bepalingen der grondwetten 1814, art. 104;

1815, art. 177; 1840, art. 175 mocht door de Tweede Kamer niet slechts eene vervolging gelast, maar ook zonder haar verlof geene vervolging ingesteld worden. Dit verlof was dus een middel, niet om de door de Kamer uit te oefenen contrôle te verscherpen, maar om de in het artikel genoemde ambtenaren te beschermen. Voor leden der staten-generaal moge zulk eene bescherming van medeleden soms noodig zijn, gelijk de Engelsche staatsgeschiedenis overvloedig bewezen heeft, maar zulk een verlof waarborgt de handhaving des rechts niet.

Het verlof is in 1848 vervallen. Even als art. 159 G.W. 1848 bepaalt thans art. 164:

art. 164. *De leden der Staten-Generaal, de hoofden der ministerieele departementen, de gouverneurs-generaal en de hooge ambtenaren onder anderen naam met gelijke macht bekleed in de koloniën of bezittingen des Rijks in andere werelddeelen, de leden van den Raad van State en de Commissarissen des Konings in de provinciën staan, wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hunne aftreding te recht voor den Hoogen Raad ter vervolging hetzij van 's Konings wege, hetzij van wege de Tweede Kamer.*

De wet kan bepalen dat nog andere ambtenaren en leden van hooge collegiën wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad terechtstaan.

De Koning kan dus evengoed als de Kamer, niet echter de procureur-generaal, eene vervolging gelasten; zelfs van afgetreden ministers. Ook kan de Tweede Kamer de vervolging gelasten van een lid der Eerste Kamer.

Volgens art. 37 van het Regeerings-Reglement voor N. I. is de Gouverneur-Generaal verantwoordelijk aan den Koning, en dragen de ministers der Kroon de verantwoordelijkheid voor alle regeeringshandelingen; niettemin is het in dit bijzonder geval noodzakelijk geacht het initiatief ter vervolging behalve aan den Koning ook te geven aan de Tweede Kamer.

De leden der Staten-Generaal zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd (art. 97 G.W.). Desniettemin kunnen zij ambtsmisdrijven plegen; b.v. vernietiging van bescheiden, omkooping (art. 361, 363 Strafwb.).

Blijkens art. 301 Wb. van Strafv. geldt dit forum privilegiatum ook voor ambtsovertredingen. Dit is strict genomen eene uitbreiding van de grondwettelijke bepaling, die alleen van ambtsmisdrijven gewaagt.

Ook om de achtbaarheid van het ambt kan de wet bepalen, dat nog andere ambtenaren en leden van hooge collegiën dan in het 1e lid van art. 164 zijn genoemd, wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad terechtstaan.

De regeling van het forum privilegiatum vindt men in art. 92 Recht. Organ. Voor de betrokken ambtenaren is deze extraordinaire jurisdictie geen voordeel, omdat de vervolgde van éene instantie beroofd wordt, en vaak ver buiten zijn woonplaats moet terechtstaan.

Art. 161 bepaalt:

Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, inhouden en in strafzaken de wettelijke voorschriften, waarop de veroordeeling rust, aanwijzen. art. 161.

De uitspraak geschiedt met open deuren.

Behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald zijn de terechtzittingen openbaar.

De rechter kan in het belang der openbare orde en zedelijkheid van dezen regel afwijken.

In dit artikel liggen eenige waarborgen voor onpartijdige rechtspraak.

In de eerste plaats de verplichte motiveering. Dit is ongetwijfeld een der voornaamste waarborgen, die in vorige eeuwen ontbrak. Die waarborg ligt minder in de contrôle door de openbare meening, dan in de zelfcontrôle van den rechter, die nu gedwongen wordt zich tot in de kleinste bijzonderheden rekenschap te geven van zijne beslissing. Doch, hoe voortreflijk het voorschrift ook zij, door zijn algemeenheid werkt het nadeelig, omdat het verhindert eene aanmerkelijke bekorting der procedure bij overtredingen in te voeren; eene bekorting die een ware weldaad zou zijn, doch onbeduidend zal blijven, zoolang de rechter in geen enkel geval op staanden voet, zonder motiveering, de vrijspraak of schuldigverklaring mag uitspreken, en de politiestraf eenvoudig in een register mag inschrijven.

Een tweede, minder beduidende waarborg is de aanwijzing der voorschriften waarop de veroordeeling rust.

Een derde, de uitspraak met open deuren; een waarborg die, nu de persvrijheid gewaarborgd is, weinig meer beteekent.

De vierde waarborg bestaat in de openbaarheid der terechtzittingen, een waarborg waaraan terecht de grootste waarde wordt toegekend. Het slot van het grondwetsartikel veroorlooft evenwel den rechter van dezen regel af te wijken in het belang der openbare orde en zedelijkheid. Naar onze zeden is deze bevoegdheid wellicht noodzakelijk. Nu echter de grondwet verder gaat, en den wetgever veroorlooft zooveel uitzonderingen te maken als hij goedvindt, beteekent de grondwettelijke waarborg niets meer. Maar ook zonder grondwet zal geen wet lichtelijk andere uitzonderingen op de openbaarheid der terechtzittingen toelaten, dat die haar grond vinden in de openbare orde en zedelijkheid. (Zie art. 20 R.O. en 822, 823, 826 Burg. Rechtsv.) Alleen art. 149bis Strafv., ingevoerd in 1901, behelst een uitzondering waarbij het belang van den (jeugdigen) beklaagde, inplaats van de openbare orde en zedelijkheid als motief heeft gegolden.

Art. 68 luidt als volgt:

art. 68. *De Koning heeft het recht van gratie van straffen, door rechterlijk vonnis opgelegd.*

Hij oefent dat recht uit na het advies te hebben ingewonnen van den rechter daartoe bij algemeenen maatregel van bestuur aangewezen.

Amnestie of abolitie worden niet dan bij eene wet toegestaan.

Heeft het hoofd van den staat door middel van de rechterlijke macht de gerechtigheid te handhaven, dan moet hij ook het recht van gratie kunnen uitoefenen; vooreerst, omdat in bijzondere gevallen toepassing van het stricte recht de grootste onrechtvaardigheid zijn kan, en er zich omstandigheden kunnen voordoen, waarmee de rechter niet heeft kunnen rekenen, althans niet gerekend heeft; ten anderen omdat het hoofd van den staat ook barmhartigheid moet kunnen betrachten. „In haar wezen" zegt Stahl terecht „is zij (genade) eene daad van liefde tegenover het individu, maar in onverbreekbaar verband met de gerechtigheid. Genade moet slechts daar verleend worden, waar eischen van liefde en het rekenen met de persoonlijkheid des daders evenzeer in aanmerking moeten komen als de eischen der gerechtigheid. Gerechtigheid en genade zijn niet iets gelijksoortigs, zoodat de gronden voor beide niet tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Begenadiging is geene willekeurige daad, maar moet op goede beweegredenen berusten. Zij is echter ook niet enkel een middel voor de gerechtigheid, om de materieele eischen van deze te bevredigen tegenover de formeele, hoewel zij ook daarvoor gebezigd kan worden, maar zij heeft haar eigenaardigen grond in liefde en barmhartigheid. Dat zij niet enkel zulk een middel is blijkt ook reeds hieruit, dat bij feestelijke openbare aangelegenheden soms genade verleend wordt, zonder dat ons zedelijk gevoel daaraan eenigen aanstoot neemt.". [1])

De rechter maakt uit, wat geacht moet worden overeenkomstg het recht te zijn, waaruit dan volgt dat zijn uitspraak richtsnoer moet zijn voor den wil van het hoofd van den staat. Daarmee is de bevoegdheid om gratie te verleenen niet in strijd, omdat in strafzaken de rechter twee vragen te beantwoorden heeft: is het optreden der overheid tegenover een bepaald persoon gerechtvaardigd, en hoever mag zij gaan in het toebrengen van leed aan den rechtsverkrachter. [2]) Het antwoord op beide vragen laat de toepassing van het recht van gratie in haar volle waarde. Die toepassing doet niet te kort aan het feit dat de begenadigde schuldig is verklaard; weshalve dan ook gratie niet de plaats kan innemen der revisie, waarvan de strekking is op nieuw over de schuld van den veroordeelde te oordeelen. Zij is ook in overeenstemming met de rechterlijke beslissing, die slechts bepaalt *tot hoever*, indien enkel gelet wordt op datgene wat het strenge recht eischt, met de toepassing der bedreigde straf mag worden gegaan. Het rechterlijk vonnis ontkent niet dat het hoofd van den staat, dat behalve op de handhaving van het strenge recht ook nog op allerlei andere publieke belangen te letten heeft, minder ver gaan mag dan de rechter bij zijn uitspraak bepaalde.

1) Zie Philosophie des Rechts, Zweiter Band § 145.

2) Zie boven, bl. 238.

Wil men het recht van gratie een rechtsinstituut of een rechtsmiddel noemen, dan moet men het woord „recht" in zeer algemeenen, eenigszins vagen zin nemen. Want bij gratie geeft meer het publiek belang dan het recht den doorslag. Zoo b.v. bij de vraag, wanneer de doodstraf moet worden toegepast. Of bij die andere: is gratie, als zijnde een gunst, alleen op verzoek toe te staan, of kan zij ook ambtshalve worden verleend? Voor ons positief recht beroept men zich op art. 341 Strafv. en art. 79 van het Reglement n°. I ingevoerd bij Kon. besluit van den 14 Sept. 1838 (Stsbl. n°. 36), waar alleen van gratie op verzoek sprake is; doch een redeneering die enkel op een argumentum e contrario berust is zwak, en de regel, qui dicit de uno negat de altero, gaat niet altijd op. Moet gratie verleend worden met het oog op publieke belangen, dan is voor het verleenen ervan het vragen geen onvoorwaardelijke eisch.

In het recht van gratie is begrepen het recht van vermindering van straf; doch twijfelachtig is het, of ook mag worden overgegaan tot toepassing van eene andere, zij het ook lichtere strafsoort. Wel geeft het Wetboek van Strafrecht de rangorde der straffen naar hare zwaarte aan, maar de veroordeelde kan — de ondervinding leerde het, — aan de zwaardere, b.v. aan de doodstraf, de voorkeur geven boven eene andere, b.v. geeseling of levenslange gevangenisstraf. Toch schijnt in het algemeen verwisseling (commutatie) van straf geoorloofd geacht te worden.

In het recht van gratie is ook begrepen de rehabilitatie, waardoor de bijkomende gevolgen der straf worden weggenomen. Zij werkt echter niet tegenover derden; dezen kunnen ondanks de verleende gratie zich beroepen op het feit der veroordeeling; b.v. bij scheiding, Burg. WB. art. 265; bij veroordeeling wegens beleediging, Burg. WB. art. 1413.

Het recht van gratie heeft alleen betrekking op de opgelegde straf; niet derhalve op de betaling der gerechtskosten of op de verplichting tot onmiddellijke afbraak (illico demolitie), hoewel de regeering wel eens anders geoordeeld heeft. Ook de voorloopige invrijheidstelling behoort niet tot het gebied der gratie, maar tot dat der executie van strafvonnissen, en mag daarom bij de wet en met het oog op het belang der maatschappij worden geregeld. Zij is derhalve niet,

gelijk Mr. Heemskerk meent [1]), met de grondwet in strijd.

Delegatie van het recht van gratie aan den minister, zooals vroeger is geschied bij het nu als vervallen te beschouwen besluit van 26 Januari 1841 n°. 133, schijnt daarentegen wel met de grondwet in strijd. Niet echter art. 52 van het Regeerings-Reglement voor N. I., dat aan den Gouverneur-Generaal het recht van gratie toekent zoolang de veroordeelde in Indië is, alsmede amnestie en abolitie ten aanzien van Inlandsche volken. Dit toch geschiedt, omdat de G.G. het *koninklijk gezag uitoefent*. Er kan dan ook geen appèl zijn van den G.G. op den koning.

De uitoefening van het recht van gratie geschiedt na inwinning van het advies van den rechter daartoe bij algemeenen maatregel van bestuur aangewezen. Dit is de eenige maal dat de grondwet naar zulk een maatregel verwijst. Deze maatregel is genomen bij Kon. Besl. van 13 December 1887 (Stsbl. n°. 215).

Het derde lid van art. 68 bepaalt, dat amnestie (kwijtschelding van straf aan kategoriën van schuldigen, bekend en onbekend), en abolitie (staking van rechtsvervolging ter zake van eene bepaalde kategorie van misdrijven) alleen bij eene wet kunnen worden toegestaan. Aan zulke handelingen, die den loop van het recht stremmen, ligt eene afwijking van de wet ten grondslag, en deze kan niet zonder medewerking der Staten-Generaal plaats hebben.

2°. *Administratieve rechtspraak.*

art. 154. *De wet kan, de beslissing van twistgedingen, niet behoorende tot die, vermeld in art.* 153, *hetzij aan den gewonen rechter, hetzij aan een collegie met administratieve rechtspraak belast, opdragen; zij regelt de wijze van behandeling der beslissingen.*

Er is slechts één recht, en de taak van den rechter blijft dezelfde, onverschillig of de overheid hare macht uitoefent ten behoeve van den burger die haar inroept, dan wel ter nakoming van eigen verplichtingen. Altijd is het voor den rechter slechts de vraag, of de gedaagde zich te onderwerpen

1) Praktijk der Grondwet, op art. 66.

heeft aan hetgeen van hem door zijn wederpartij, burger of overheid, geëischt wordt.

Maar de verhoudingen zelve, die door vaste regelen (wetten) beheerscht worden, zijn talrijk en verschillend van aard. In dien zin kan men spreken van burgerlijk en handelsrecht; van strafrecht en militair recht; van politierecht en administratief recht. De grenzen dier indeelingen zijn echter niet scherp te trekken. Zoo worden b.v. de wettelijke bepalingen op het gebied van het huwelijk gemeenlijk allen tot het privaatrecht gerekend, niettegenstaande zij de strekking hebben eene instelling in stand te houden, die ten nauwste met het sociale leven samenhangt, weshalve dan ook de meeste der daarop betrekking hebbende bepalingen niet met goedvinden der partijen kunnen worden gewijzigd.

Tot bedoelde verhoudingen behooren ook die tusschen de burgers en de administratie. Voor zoover deze verhoudingen worden beheerscht door regels (wetten), moet bij geschil daarover door een onpartijdige uitgemaakt worden wat recht is, opdat de overheid zich bij de volvoering van hare taak daarnaar gedrage. De beslissing over de vraag wat recht is wordt opgedragen aan den administratieven rechter.

Art. 165 G.W. 1815 bepaalde: „alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvordering of burgerlijke rechten, behooren bij uitsluiting tot de kennis" (lees kennisneming) „van de rechterlijke macht." Alzoo hing het van het object eener vordering af, of iets al dan niet aan de beslissing van de administratie zou worden onttrokken, onverschillig of de vordering in eene privaatrechterlijke dan wel in eene publiekrechterlijke verhouding gegrond was. Maar in 1844 hebben de „negenmannen" eene wijziging voorgesteld, die in art. 148 der grondwet van 1848 is opgenomen, waardoor het artikel kwam te luiden: „alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvordering en andere burgerlijke rechten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke macht," terwijl de tweede alinea luidde: „aan haar behoort insgelijks, behoudens de uitzonderingen door de wet te bepalen, de beslissing over burgerschapsrechten." Bedoeling van deze wijziging was, uit te maken dat alleen dàn twistgedingen over eigendom enz. bij uitsluiting behoorden bij de rechterlijke macht, indien zij konden gerekend worden gegrond te zijn in het privaatrecht. Niet het *petitum* derhalve, maar het *fundamentum petendi* zou beslissen omtrent de competentie. Desondanks heeft de Hooge Raad in den regel zich gehouden aan de opvatting van de grondwet van 1815, op grond dat art. 2 van de Rechterlijke Organisatie, onder de werking dier grondwet vastgesteld, bepaalt: „de kennisneming en beslissing van alle geschillen over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvorderingen of burgerlijke rechten, en de toepassing van alle soort van wettig bepaalde straffen, zijn bij uitsluiting opgedragen aan de rechterlijke macht."

De redactie van art. 148 1e lid G.W. 1848 is in 1887 behouden, maar de grondwet is aangevuld met het nieuwe artikel 154.

Het is dus thans buiten twijfel, dat alle twistgedingen die betrekking hebben op privaatrechtelijke verhoudingen bij den gewonen rechter behooren, en dat alle die betrekking hebben op de verhouding tusschen de administratie en de ingezetenen, òf aan den burgerlijken rechter òf aan een administratiefrechterlijk collegie ter beslissing kunnen worden opgedragen.

Maar wàt moet of kan ter beslissing worden opgedragen? De „beslissing van twistgedingen"; dus niet enkel de geschillen over de uitlegging van eene wetsbepaling; niet enkel de rechtsvraag, maar evenzeer de vraag of de administratie de feiten, waarop zij de wet van toepassing acht, juist beoordeelt. Zonder de toekenning van zoodanige bevoegdheid aan den rechter beteekent de administratieve rechtspraak weinig [1]).

De grondwet laat den wetgever geheel vrij ten opzichte van de beslissing of de administratieve rechtspraak aan den gewonen rechter, dan wel aan een college met administratieve rechtsmacht belast zal worden opgedragen.

De wetsontwerpen, in 1905 door den minister Loeff ingediend en door zijn opvolgers gehandhaafd, gaan uit van het beginsel, dat tegen elke wetsschennis gepleegd door de niet uitgezonderde organen van openbaar gezag bij den administratieven *rechter*

---

1) Zie het meermalen aangehaalde werk van Mr. van Idsinga, administratieve rechtspraak en constit. monarchie.

kan worden opgekomen, mits vooraf de *administratieve* instanties, zoo de wet die kent, zijn doorloopen. Als rechters worden de bestaande burgerlijke rechtscolleges (niet de kantonrechters dus) aangewezen, welke dan met eenig in administratief recht ervaren personeel zouden worden aangevuld. [1])

Daar intusschen de uitvoering van de administratieve rechtspraak nog wel eenigen tijd op zich zal laten wachten, kan het zijn nut hebben kortelijks den tegenwoordigen toestand op dit gebied aan te wijzen en zulks aan de hand van Mr. H. Vos, Publiekrechtelijke geschillen (1885) § 12ᵈ. Door aandachtige lezing van dit overzicht, waarbij evenwel in het oog moet worden gehouden dat het van 1885 dateert, zal men zich eenigermate eene voorstelling kunnen maken van den omvang van het gebied, waarop de administratieve rechter werkzaam zal moeten zijn.

a. De administratie beslist:

bij geschillen van bestuur, art. 68 en 132 G. W. 1848, art. 70 G. W. 1887;

bij onvereenigbaarheid van raadslid met andere betrekkingen of werkzaamheden, art. 24, 25 en 26 gemeentewet;

bij weigering door den gemeenteraad om een post op de begrooting te brengen, art. 212 gemeentewet;

bij vrijstelling bij de nationale militie, art. 97 wet op de nat. militie, artt. 48, 51 militiewet 1912;

bij sluiting eener fabriek, wegens werken zonder vergun-

1) Zie over al deze punten: Verslag der Staatscommissie tot voorbereiding der uitvoering van de voorschriften der G.W. aangaande de regeling van de administratieve rechtspraak, 1894, en de daarover geleverde kritiek door Mr. J. W. H. M. van Idsinga in het dagblad de Nederlander, jaargang 1895 nᵒˢ. 585, 587, 589, 591, 593, 595; later afzonderlijk uitgegeven. Voorts bijdrage tot regeling der administratieve rechtspraak door Jhr. Mr. J. Roëll en Mr. J. Oppenheim, 1899, en daartegen: „de administratieve rechtspraak"; mijn antwoord aan de H.H. Roëll en Oppenheim, door Mr. J. W. H. M. van Idsinga, 1900. Voorts de door minister Loeff den 17ᵉⁿ Februari 1905 ingediende wetsontwerpen, wettelijke maatregelen betreffende tot regeling der administratieve rechtspraak, en de gewijzigde ontwerpen van Minister Ort, ingediend 3 Dec. 1914, alsmede de kritiek op de ontwerpen-Loeff van Prof. Mr. A. A. H. Struycken in zijn geschrift: Administratie of Rechter (1910).

ning, art. 21 wet van 2 Juni 1875 (Stsbl. n°. 95) („hinderwet");

bij plaatsing op de lijst van hen die met inkwartiering worden belast, artt. 19 en 20 wet van 14 Sept. 1866 (Stsbl. n°. 138);

bij begraven op eigen grond, art. 15 wet van 10 April 1869 (Stsbl. n°. 65).

b. De burgerlijke rechter beslist:

bij bezwaren tegen de kieslijst, art. 36 en vlgg. wet van 7 Sept. 1896 (Stsbl. n°. 154); art. 16 en vlgg. kieswet volgens de wijziging van 1917;

bij bezwaren tegen de lijsten van de hoogstaangeslagenen, art 112 dierzelfde wet; vervallen bij de wijziging van 1917;

bij verzet tegen uitzetting, op grond van Nederlanderschap enz. art. 20 wet van 13 Augustus 1849 (Stsbl. n°. 39);

bij verzet tegen uitlevering, op grond van Nederlanderschap, art. 16 wet van 6 April 1875 (Stsbl. n°. 66);

bij bezwaren tegen den staat der perceelen binnen de kringen der vestingen, art. 18 wet van 21 December 1853 (Stsbl. n°. 128); zie ook art. 5;

bij geschillen omtrent den aard van weldadigheidsgestichten, art. 72 wet van 28 Juni 1854 (Stsbl. n°. 100); art. 76 der armenwet-1912;

bij verhaal wegens verplegingskosten van krankzinnigen, art. 41 wet van 27 April 1884 (Stsbl. n°. 96);

bij verplichtingen uit de inkwartieringswet voortvloeiende, art. 39 wet van 14 Sept. 1866 (Stsbl. n°. 138);

bij verzet tegen dwangbevelen van hoogheemraadschappen enz., art. 15 wet van 9 October 1841 (Stsbl. n°. 42); vervangen door art. 12 der wet bevoegdheden waterschapsbestuur van 9 Mei 1902 (Stsbl. n°. 54);

bij verzet van polderbesturen tegen het bevel van Gedeputeerde Staten om werken uit te voeren, enz., art. 9 wet van 12 Juli 1855 (Stsbl. n°. 102); vervangen door art. 41 der wet algemeene regels waterstaatsbestuur van 10 Nov. 1900 (Stsbl. no. 176);

bij verzet tegen dwangbevelen ter invordering van 's Rijks directe belastingen, mits niet gericht tegen de wettigheid of hoegrootheid van den aanslag, art. 15 wet van 22 Mei 1845 (Stsbl. n°. 22);

bij verzet tegen parate executie van de ontvangers van de rechten van uit- en doorvoer en van de accijnsen, art.

291, algemeene wet van 26 Augustus 1822 (Stsbl. n°. 38); bij schade wegens het plaatsen van telegraafpalen, art. 5 wet van 7 Maart 1852 (Stsbl. n°. 48); thans art. 10 der Telegraaf- en Telefoonwet van 11 Jan. 1904. (Stsbl. no. 7); bij alles wat betrekking heeft op onteigening, wet van 28 Augustus 1851 (Stsbl. n°. 125); bij alles betreffende de persoonlijke vrijheid; het huisrecht; het brievengeheim; de afzetting enz. van rechterlijke ambtenaren, artt. 157, 158, 159, 166 grondwet.

c. Geen rechter is aangewezen:

o. a. wanneer de gemeente den onderwijzer niet uitbetaalt; wanneer iemand beweert recht te hebben op pensioen, zoolang het pensioen niet bij Kon. besluit is toegekend; wanneer eene kerkelijke gemeente krachtens de grondwet recht beweert te hebben op eene uitkeering; wanneer het saldo van comptabele ambtenaren wordt betwist.

Gelijk evenwel boven reeds is opgemerkt, acht de Hooge Raad zich bevoegd tot kennisneming van die geschillen, wanneer hetgeen geëischt wordt valt onder de bepaling van art. 165 G.W. 1815 en art. 2 Recht. Organisatie. In het voorstel-Loeff wordt aan de rechterlijke macht, oordeelende in burgerlijke zaken, de kennisneming van alle burgerlijke zaken opgedragen en voorts van alle strafzaken en van alle beroepen tegen besluiten, handelingen en weigeringen van administratieve organen.

Het 5e en 6e lid van art. 166 luidt:

art. 166. 5e, 6e lid. *Indien een collegie belast wordt met administratieve rechtspraak in het hoogste ressort voor het Rijk, zijn de eerste, tweede en vierde zinsnede van dit artikel* (betreffende de aanstelling, afzetting, ontslag en ontslag op eigen verzoek) *op de leden daarvan toepasselijk.*

Zij kunnen worden afgezet of ontslagen op de wijze en in de gevallen, bij de wet aangewezen.

De vraag is gerezen of de leden van een met administratieve rechtspraak belast college behooren tot „de rechterlijke macht". Zij is belangrijk, omdat bij bevestigende beantwoording de beslissingen van zulk een college vallen onder de rechtsmacht van den Hoogen Raad (art. 165 G.W.).

Gemeenlijk wordt zij ontkennend beantwoord, omdat anders het vijfde en zesde lid van art. 166 overbodig en onbegrijpelijk zouden zijn. Daartegen kan echter worden aangevoerd, dat, daar het zesde lid eene afwijking bevat van het derde lid, het noodig kan geschenen hebben, ter afsnijding van elken twijfel ook die bepaling te herhalen waarvan niet afgeweken wordt. Doch de juistheid van het aangevoerde argument nu daargelaten, in elk geval blijkt uit de tegenstelling van de artikelen 153 en 154 der grondwet duidelijk, dat onder „rechterlijke macht" niet kan worden verstaan het college met administratieve rechtsmacht belast. Ook had artikel 162 G.W. 1848, waarvan de inhoud is overgenomen in het tegenwoordige artikel 165, alleen de vonnissen enz. van den burgelijken rechter op het oog.

Wat de samenstelling aangaat van zulk een met administratieve rechtsmacht belast college moet nog worden opgemerkt, dat bij de laatste grondwetherziening wel eene poging is aangewend om hetgeen ten aanzien van den Hoogen Raad geldt, — benoeming uit eene voordracht door de Tweede Kamer — ook toepasselijk te maken op de samenstelling van een administratief gerechtshof, maar het desbetreffende amendement na heftige bestrijding door den voorsteller Mr. van Houten is ingetrokken. De voorsteller heeft aan die intrekking de opmerking toegevoegd, dat de tegenwoordige redactie van het 6e lid van art. 166 zulk eene voordracht door de Tweede Kamer toch toelaat, maar de juistheid van die opmerking is zeer betwistbaar. De gewone wetgever kan het grondwettelijk koninklijk benoemingsrecht niet beperken.

Eindelijk moet nog de aandacht gevestigd worden op artikel 70 der grondwet, luidende:

De geschillen tusschen provinciën onderling; provinciën en gemeenten; gemeenten onderling; alsmede tusschen provinciën of gemeenten en waterschappen, veenschappen en veenpolders, niet behoorende tot die, vermeld in art. 153 of tot die, waarvan de beslissing krachtens art. 154 is opgedragen aan den gewonen rechter of aan een collegie, met administratieve rechtspraak belast, worden door den Koning beslist." art. 70.

Deze „bestuursgeschillen" betreffen niet geschillen tusschen den burger eener- en de overheid anderzijds, maar geschillen tusschen de besturen onderling, dus tusschen hen, die het-

zelfde belang — de publieke administratie — vertegenwoordigen. In den eigenlijken zin kan hier van „partijen" geen sprake zijn. Ook is beslissing door een van de regeering onafhankelijken en zelfstandigen rechter in die gevallen niet noodig.

Derde Afdeeling.

Wetgeving.

De koning en de koning alleen is in ons land wetgever. Deze bewering schijnt op het eerste gezicht geen steun te vinden in onze grondwet, daar in de 6e afdeeling van het 2e hoofdstuk, handelende over de macht des konings, 's konings „wetgevende macht" niet wordt vermeld. Daarop zou men kunnen antwoorden, dat dit ook onjuist zou zijn geweest, omdat er in 't geheel geen „wetgevende macht" bestaat; de wet toch is eigenlijk niets anders dan de regel waaraan de overheid zich bij de uitoefening van haar gezag te houden heeft, de dijk binnen welken de regeermacht besloten of geleid wordt. Maar dit antwoord, hoewel op zich zelf juist, past niet in het systeem van den grondwetgever, vermits de grondwet wel degelijk van „wetgevende macht" gewaagt, nl. in het derde hoofdstuk handelende over de Staten-Generaal, en wel in de 5e afdeeling, „van de wetgevende macht."

Dit is overigens zeer zonderling. Handelde dat 3e hoofdstuk van den koning en de Staten-Generaal, dan zou bedoelde uitdrukking daar ter plaatse nog zin hebben, maar geen zin heeft het, te spreken van „de wetgevende macht" in een hoofdstuk handelende over een college, dat geene andere „macht" bezit, dan die om zijn eigen griffiers en eenige ondergeschikte beambten te benoemen, en dat dus als machthebbende minder te zeggen heeft dan het kleinste gemeentebestuur.

Deze voorstelling en terminologie van onze grondwet zijn blijkbaar ontleend aan de bekende leer van de „trias politica."

Titel III van de Acte van Staatsregeling 1798 vangt aan met deze verklaring: „de *drie* voorname Machten in eene welgeregelde Republiek zijn: 1. de vertegenwoordigende hoogste macht; 2. de uitvoerende macht; 3. de rechterlijke macht." „Het Vertegenwoordigend Lichaam is datgene, welk het geheele Volk vertegenwoordigt, en, in deszelfs naam, wetten geeft, overeenkomstig het voorschrift der Staatsregeling" (art. 30), terwijl bij art. 83 „het *Uitvoerend Bewind* aan een afzonderlijk Lichaam, bestaande uit *vijf* Leden wordt toevertrouwd," en bij art. 38 van de „Algemeene beginselen" dier staatsregeling bepaald wordt, dat „er door de gansche Republiek alleen recht gesproken zal worden *in naam en van wege het Bataafsche Volk.*"

In de grondwet van 1814 vindt men die leer niet terug. In het eerste hoofdstuk, handelende van den Souvereinen Vorst (artt. 46 en 47), wordt eenvoudig bepaald: „de Souvereine Vorst heeft het recht om aan de Staten-Generaal wetten voor te dragen en andere voorstellen te doen; alsmede om de voordrachten door de Staten-Generaal Hem gedaan, al of niet goed te keuren"; „de Souvereine Vorst kondigt de wetten af," terwijl in het tweede hoofdstuk, van de Staten-Generaal, in art. 68, het aandeel wordt omschreven, dat in het tot standkomen der wetten dit college voortaan zal toekomen.

Maar in de grondwet 1815 treedt de leer der „trias politica" weer meer op den voorgrond, door de bepaling van art. 105: „de wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door den Koning en de Staten-Generaal," welke bepaling nog onveranderd bestaat, terwijl, ter belichaming van het denkbeeld dat alle aan den koning „toegekende" macht „op de grondwet behoort te rusten," in 1848 uit de staatsregeling van 1798 de bepaling is overgenomen, dat de uitvoerende macht bij den koning berust (art. 54 G.W. 1848).

Hoewel de onhoudbaarheid der leer van de „trias politica" meer en meer ingezien, en erkend wordt dat de hoogste macht uit haren aard één en ondeelbaar is, en er zelfs geen vaste grenzen tusschen wetgeven, besturen en rechtspreken zijn aan te wijzen, wordt toch zeer dikwijls „de wetgever" gesteld tegenover „den koning." Daardoor wordt in onze staatsinstellingen een zonderlinge tweeheid of dualisme geboren.

Eene uitvoerige uitwerking van dat stelsel danken wij aan

den hoogleeraar Mr. H. Krabbe [1]), die twee vertegenwoordigers van het staatsgezag aanneemt: den koning en een tegenover den koning geplaatst zelfstandig orgaan. In de representatie van den staat is dit orgaan hiërarchisch boven den koning geplaatst. De staat heeft in het constitutioneele stelsel een dubbele representatie, éene door de regeering en éene door den wetgever, zoodat in de rechtsstelling van deze beide organen voor elk hunner in beginsel de bevoegdheid ligt opgesloten, het geheele staatsbedrijf in zijn vollen omvang ten uitvoer te leggen. De grondwet kent aan deze organen geene bevoegdheden toe, maar kan de bevoegdheid van een dier organen om het staatsbelang te behartigen uitsluiten. Elke wilsuiting van den staat, dus ook van beide den staat vertegenwoordigende organen, heeft gelijk rechtsgezag; maar er bestaat wel tusschen de beide organen verschil in hun *representatierecht*. Beiden, regeering en wetgever, vertegenwoordigen den staat, maar niet met gelijk recht, want het representatierecht van de regeering moet wijken voor dat van den wetgever. Een hooger gezag dan de wet is niet denkbaar. Dit blijkt uit het bestaan van de grondwet zelve. Hoe zij ook moge tot stand zijn gekomen, haar bestaan berust thans geheel op de autoriteit van den wetgever. [2])

Deze leer is, welbeschouwd, òf even weinig als de leer der „trias politica" bestaanbaar met de leer der éénheid van het hoogste gezag, òf wel maakt zij den „wetgever" tot het eigenlijk hoofd van den staat, en den koning tot een daaraan ondergeschikt, althans daarvan afhankelijk orgaan. Ook is de voorstelling dat de koning met staten-generaal hooger staat dan de koning alleen, op zijn zachtst uitgedrukt, uitermate zonderling. Staat dan ook de koning met raad van state hooger dan de koning zonder raad van state, omdat een algemeene maatregel van bestuur gaat boven een gewoon koninklijk besluit? Indien beiden, de koning en de wetgever, den staat in hun geheel vertegenwoordigen en tot het verrichten van dezelfde handeling gerechtigd zijn, kunnen dan de eventueele conflicten tusschen beide organen uit den

1) Bijdragen tot de kennis van het staats-, provinciaal- en gemeentebestuur in Nederland, Dl. XXVIII, bl. 202.

2) Zie over dit laatste punt boven, bl. 48.

weg worden geruimd door een beroep op de „hiërarchie," een begrip dat enkel op ambtenaren past die allen hun bevoegdheid ontleenen aan eenzelfde hoofd, maar niet op de verhouding van twee zóó heterogene instellingen als de Kroon en de Staten-Generaal? Hoe klopt dat denkbeeld van hiërarchie met het grondwettig formulier van afkondiging der wetten, waarin alleen de koning en niet de Staten-Generaal in gebiedenden vorm spreekt, en dat te dezen opzichte niet verschilt van den vorm van een koninklijk besluit? Hoe eindelijk de leer van de hiërarchie te rijmen met het feit, dat hij, die hiërarchisch dan het laagst zou staan, gedurende een geruimen tijd van het jaar zich van zijn superieur kan ontslaan door zijn wederhelft naar huis te zenden (G.W. 103)?

Ter verklaring van de verhouding tusschen koning en Staten-Generaal heeft men vaak beweerd, dat men daarbij te denken heeft aan een verdrag tusschen vorst en volk, zoodat de een niet zonder toestemming van den ander kan handelen. Inderdaad doet het vaststellen van eene wet aan zulk een wederkeerige betrekking denken. Nochtans kan, gelijk wij vroeger [1]) reeds opmerkten, van verdrag in rechtskundigen zin geen sprake zijn. Reeds hierom niet, omdat vorst en volk of vertegenwoordiging niet als gelijkgerechtigden tegenover elkander staan. Maar ook andere feiten beletten ons van een verdrag of overeenkomst te spreken; want in staatsrechtelijken zin heeft de vertegenwoordiging geen wil, de koning wel. De Staten-Generaal stemmen toe of niet toe in hetgeen de koning wil. Bij het vaststellen der wet wil de koning wat overeenstemt met den redelijken wensch van zijn volk, en let hij niet op zijn persoonlijken wensch; de Staten-Generaal daarentegen zeggen wat zij wenschen of wat het volk wenscht, en bekommeren zich niet om den persoonlijken wil of wensch des konings. Zelfs bij het gebruik maken van hun recht om voorstellen van wet aan den koning te doen, doen de Staten-Generaal toch niets anders dan hun wensch of verlangen kenbaar maken; eerst de wil des konings maakt dien wensch tot wet. [2]) In zijn Proclamatie van 2 Maart

1) Bl. 53.

2) In Onze Eeuw 1903 bl. 897 en vlgg. en 904 maakt prof. van der Vlugt van deze woorden gebruik, om het voor te stellen, alsof hier „de

1814 zegt de Souvereine Vorst, „dat de grondwet hem het voordeel verschafte om den last en de verantwoordelijkheid van het bestuur, naar bepaalde gronden, met de besten en kundigsten des lands gezamentlijk te dragen". Dit is volkomen juist. Maar nimmer is de koning rechtens verplicht datgene te bevelen wat de Kamer wenscht. Wel zal een krachtig uitgedrukte wensch van een volk grooten invloed uitoefenen op den wil van den vorst, evenals in een gezin met vrouw en vele zonen en dochteren de huisvader met veler wensch heeft te rekenen. Maar gelijk ten slotte toch èn de beslissing èn de verantwoordelijkheid daarvoor bij den vader berust, zelfs al heeft hij, soms misschien terecht, eigen inzicht prijsgegeven voor dat zijner omgeving, zoo ook is voor het tot stand komen der wet de wil van het hoofd en alleen diens wil noodig, en berust op dezen de verantwoordelijkheid voor de daad. Door de voorstelling van een verdrag, waarbij beide partijen geacht worden een vrijen en gelijkwaardigen wil te bezitten, komt de rechtsverhouding tusschen Kroon en Vertegenwoordiging niet tot haar recht.

Om zich eene juiste voorstelling van die verhouding te

---

medewerking" des volks werd betwist; alsof slechts „de wensch of raad" der volksvertegenwoordiging in aanmerking kwam; alsof hier sprake was van een pogen om, in het gemeenschappelijk werk, ter eere van den Souverein het deel dat de vertegenwoordiging daaraan neemt te verdonkeren. Hoe men, na de aandachtige lezing van bladz. 240—248, tot zoodanige voorstelling kàn komen, en voorbij heeft gezien, dat hier slechts van een juridische constructie sprake is, van den wil des konings „in staatsrechtelijken zin", is moeilijk te begrijpen. Wat hier betoogd wordt, werd reeds in 1848 door het geleerde kamerlid Mr. den Tex uitgesproken (Belinfante Handel. Herz. Gw. 3e dl. bl. 325) „Wanneer de koning wetten ten uitvoer legt, dan is hij in de eerste plaats de uitvoerder van zijn eigen wil. Want wie draagt de wetten voor? De koning; en indien al eens van wege de wetgevende Kamers aan den koning voorstellen mochten zijn aangeboden, dan zullen die geen gezag hebben, zoolang zij door den koning niet zullen zijn gesanctionneerd. Nemen wij aan, dat in den toekomstigen stand van zaken de Tweede Kamer der Staten-Generaal het recht heeft wijziging, verandering en verbetering in een voorstel des konings te maken, ook deze zullen van geen gezag zijn, zoolang de koning daaraan zijn zegel niet heeft gehecht. De koning is alzoo de uitvoerder van zijn eigen wil."

vormen is aan de tot dualisme voerende theorie van een verdrag evenmin behoefte, als aan die van een met de feiten en de grondwet strijdende hiërarchie en dubbele vertegenwoordiging. Die verhouding wordt volkomen klaar, als men maar de natuurlijke roeping van het hoofd van den staat in het oog houdt.

Een koning toch is het hoofd van zekeren kring, maar staat niet buiten dien kring; hij is niet een despoot die over een volk als over slaven bevel voert naar eigen luim en inzicht. Het volk is niet een schare, wier recht afhangt van den wil van dien despoot; het bezit zijn eigen zeden en gewoonten, zijn eigen recht, en de eigenlijke roeping van het hoofd is dat recht te handhaven, het volk overeenkomstig het bestaande recht te besturen. Wie dat niet doet, en dus zich zelven plaatst buiten het in dien kring geldende recht, doet het tegendeel van hetgene waartoe hij geroepen is.

Intusschen wijzigt het maatschappelijk leven zich onophoudelijk, zoodat telkens nieuwe regelen noodig zijn, wil men het recht met de maatschappelijke behoeften in overeenstemming doen blijven. Is er derhalve behoefte aan een nieuwen regel, aan verandering in het bestaande, dan heeft het hoofd, om zich te verzekeren dat de nieuwe regel met de als juist erkende rechtsbeginselen strookt, en om het volk te doen inzien dat wijziging in den rechtstoestand eisch is van het recht zelf, des volks medewerking noodig. Aanvankelijk kwamen daartoe de volksgenooten zelven — voor zoo ver zij domini terrae waren — op; later traden zij die geacht kunnen worden het volk te vertegenwoordigen op, om door hunne toestemming het volk te verbinden. Deze vormen geen macht naast het hoofd, maar geven hun toestemming tot de rechtswijziging. Wel verre dat die oproeping van het volk of van zijne vertegenwoordigers eene beperking is van de macht van den souverein, dient zij veeleer om de behoorlijke uitoefening van die macht mogelijk te maken. Ook een absoluut vorst is gebonden aan het bestaande [1]), maar hij heeft te weinig invloed op de ontwikkeling van zijn volk en van het recht. De Keizer van China en de Sultan van Turkije stonden tegenover bestaande misbruiken vaak machteloos, en de

---

1) Zie boven bladz. 19 en vlg.

fransche koningen, die gedurende meer dan anderhalve eeuw de volksvertegenwoordiging t'huis gelaten hadden, eindigden met de misbruiken en misstanden in hun land in te zien zonder er iets meer aan te kunnen veranderen. Onder een absolute heerschappij versteent het volk, of, zoo het blijft leven, verbrijzelt het het absolutisme. De medewerking des volks bij het tot standkomen van den wil van het hoofd is dus het middel om overheid en volk, deelen van eenzelfden kring, met elkaar in overeenstemming te doen blijven.

In den loop der geschiedenis is deze eenvoudige waarheid telkens uit het oog verloren, doordat de medewerking des volks werd tegengehouden, hetgeen aanleiding gaf tot het uitdenken van allerlei systemen, ten einde eenerzijds de anarchie, anderzijds het absolutisme te weren. In de meeste dier systemen komt men tot zekere machtsdeeling of tot ficties. Maar ficties zijn iets anders dan werkelijkheid, en machtsdeeling is onmogelijk; altijd domineert het eene deel over het andere; een schip kan geen twee roeren hebben. Als men maar niet souvereine of hoogste macht met absolute of ongebonden macht verwart, en de feiten nagaat zooals zij zich in het werkelijke leven vertoonen, is er geen „modern staatsrecht" noodig, om te komen tot „constitutioneele vrijheid" en „constitutioneele regeermacht." Reeds in tal van oude rechtsbronnen [1]) vindt men het bewijs dat, bij wijziging van den rechtstoestand, de vorst de toestemming der voornaamsten des volks noodig had, en het engelsche adagium „nolumus leges Angliae mutari" is van zeer ouden datum. Wetgeving is in zijn wezen rechtspraak. „De rechtspraak is wetgeving in het klein, of beter, de wetgeving is rechtspraak in het groot". [2])

Ook al geeft het volk of zijn vertegenwoordiging zijn toestemming tot het veranderen van den rechtstoestand, toch wordt in rechtskundigen zin die verandering louter tot stand gebracht door den wil van het hoofd van den staat dat de nieuw gestelde regel gelden zal, evenals in een proces de rechtstoestand tusschen de partijen wordt vastgesteld door den

1) O.a. aangehaald in Bluntschli. Allgemeines Statsrecht, Bd. I, Buch V, Cap. IX.

2) Van Idsinga l. c. bl. 178 noot 1.

wil des rechters, blijkende uit diens onderteekening van het vonnis, al is die wil ten strictste gebonden aan de wet en het bestaande recht, en als de rechters weigeren hun wil uit te spreken, kunnen zij wel gestraft of afgezet worden, maar de beslissing in het proces kan toch nimmer anders dan door een rechter gegeven worden. De inhoud der wet wordt niet door de Staten-Generaal „vastgesteld", terwijl de Koning er zijn fiat heeft onder te plaatsen, op dezelfde wijze als de Raad eene verordening „vaststelt", [1]) maar als de Staten-Generaal „zich vereenigen met het voorstel zooals het daar ligt" (art. 114 Gw.) maakt de Koning gebruik van zijn bevoegdheid om goed- of af te keuren (art. 71 2e lid). Evengoed als de koninklijke verordening, ontleent ook de wet haar dwingende kracht aan het bevel des konings. Elke wet vangt aldus aan: „Wij Koning der Nederlanden..... Alzoo Wij in overweging genomen hebben dat..... zoo is het dat Wij, den Raad van State gehoord en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze" enz. En dan eindigt het staatsstuk met het volgende bevel: „Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle Ministerieele Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wien zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden." Het zijn dus niet de onderdanen die van 's koningswege bevelen ontvangen, maar het zijn 's konings ambtenaren die, bij de uitvoering van hun taak, onverschillig waarin deze bestaat, dus ook bij de handhaving van het recht, gelast en bevolen worden zich daarbij aan den gestelden regel te houden. Het verzet der onderdanen tegen hen die de wet uitvoeren is niet een verzet tegen de wet, maar tegen het hoofd van den staat, dat den ambtenaren gelastte en gelasten mocht overeenkomstig de wet te handelen.

Het is geenszins op duitsch monarchale voorstellingen dat deze zienswijze berust, maar op den aard der zaak zelve. Ook in eene Republiek, waar een college geacht wordt het volk te vertegenwoordigen en zijn rechtsmacht te ontleenen

1) Mr. van Eysinga, Proeve eener inleiding tot het Nederl. Tractatenrecht bl. 11.

aan het volk zelf, zoo als bij de Romeinen, heette lex „quod *populus* jubet atque constituit." Ook in Frankrijk nemen het Corps Législatif en de Senaat de wet aan (adoptent); de president kondigt haar eenvoudig af. In eene Monarchie heeft het hoofd het recht van „placet." Van oudsher hadden de graven de *legislatoria potestas*, waarbij zij vaak *den raad* inriepen van anderen, evenals de koning dit ten ontzent doet bij het uitvaardigen van een algemeenen maatregel van bestuur. De formule luidde: „volumus et jubemus: nam ita nobis placuit" [1]), derhalve precies zoo, als zij nog in onze grondwet wordt voorgeschreven.

Hoewel om de boven aangevoerde redenen de medewerking van eene volksvertegenwoordiging voor de richtige uitoefening der regeeringstaak op den duur onmisbaar moet worden geacht en reeds van oudsher in Germaansche landen zeer gewoon was, behoort toch die medewerking geenszins, gelijk de „eeuwige" beginselen der fransche revolutie ons zouden willen doen gelooven, tot het wezen eener wet. Menige heilzame wet, wier geldigheid nimmer is betwist, is zonder zulk eene medewerking tot stand gekomen. O.a. de beroemde Crimineele Ordonnantie van Philips van Spanje, die in 1570 alleen door den Vorst is vastgesteld en gedurende onze Republiek steeds heeft gegolden. Zelfs is de behoefte aan medewerking bij het tot stand brengen van wetten niet de eerste of voornaamste aanleiding geweest tot het oproepen van een het volk vertegenwoordigend Lichaam. Onze Staten hebben aanvankelijk niet op wetgevend maar op bestuursterrein, meer bepaaldelijk bij het toestaan der gelden, dus op belastingterrein, invloed en recht van medewerking gehad. Men beweert dat bezwaarlijk van recht kan worden gesproken, zoolang de souverein willekeurig de wet kan veranderen. Maar die willekeur is vrijwel denkbeeldig. Eene wet, ook al is zij alleen door het hoofd van den staat vastgesteld, bindt alle ambtenaren die staan onder hem die ze uitvaardigt. Dit was ook vroeger zoo. De eenmaal gestelde regel kon niet willekeurig, d.i. voor een bepaald geval of voor een bepaalden persoon, ter zijde gesteld of gewijzigd, maar alleen door een anderen *regel* vervangen worden, en de nieuwe wet

1) Kluit Primae Lineae § 317—343.

had geene terugwerkende kracht, een beginsel, waaraan rechter en wetgever zich streng hielden, en ook thans nog de rechter, niet echter de wetgever, zich steeds streng houdt. [1]) Elke wet werd dan ook op solemneele wijze gepubliceerd. Waarborg tegen willekeur ligt minder in de medewerking van eene vertegenwoordiging, dan in de onafhankelijkheid der rechters.

Uit het bovenstaande volgt, dat er tusschen eene wet en een koninklijk besluit (algemeenen maatregel van bestuur) in het wezen der zaak geen verschil bestaat; dat het verschil tusschen wet en besluit louter formeel is, en dat dus de bepaling van art. 109, luidende:

> *De wetgevende macht wordt gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend,* art. 109.

niet aangeeft een welomschreven terrein, waarop de Koning zich niet zonder medewerking der Staten-Generaal kan bewegen.

Naarmate de te stellen regel meer is van algemeenen en duurzamen aard, meer raakt aan de rechten en vrijheden des volks en aan de onderlinge verhoudingen der ingezetenen, naar die mate wordt ook de behoefte aan medewerking des volks meer gevoeld. Volkomen terecht brengt dan ook onze grondwet geheele rubrieken van regelen onder het gebied der wetgeving, en er is geen principieele reden, waarom het hoofd van den staat niet ook bij handelingen vallende binnen het bestuursterrein de medewerking der Staten-Generaal zou mogen inroepen.

Men heeft op allerlei manieren gepoogd, tusschen wet en verordening eene vaste grens te trekken. Zoo is ook dit beginsel gesteld: „zoodra de bemoeiingen van het regeeringsgezag niet meer den staat zelven betreffen, maar zich oplossen in daden, die op een gedwongen wijziging van den rechtstoestand der burgers neerkomen, houdt de bevoegdheid des konings om zelfstandig te regelen op." [2]) Indien derhalve

1) De wet verbindt alleen voor het toekomende en heeft geene terugwerkende kracht: art. 4 Algem. bepalingen der wetgeving van het Koningrijk.

2) Buys. Deel I bl. 336, met beroep op Laband, Staatsrecht des

eene regeeringsbemoeiing aan deze omschrijving beantwoordt, zou zij vallen binnen het gebied van „de wetgevende macht," en zou regeling bij koninklijk besluit ongrondwettig zijn. De Hooge Raad oordeelt, dat een algemeene maatregel van bestuur, indien daarbij eene regeling van bevoegdheden der burgers betrokken is (b.v. een besluit, waarbij aan de besturen van krankzinnigengestichten onder strafbedreiging de verplichting tot het houden van bevolkingsregisters wordt opgelegd), moet steunen op eene wet. Anders echter is het, volgens dat rechtscollege, in geval den koning in 't algemeen eene bevoegdheid is opgedragen, zooals bij art. 190 G.W. 1848; dan is, hoewel daar enkel van „oppertoezicht" sprake is, de koning volkomen vrij naar eigen inzicht te regelen, zelfs, naar het schijnt, al valt de regeling onder „het gebied der wetgevende macht," zoodat dan artikel 104 G.W. 1848 voor dat geval niet geschreven zou zijn.

Het zal echter wel altijd moeilijk blijven te bewijzen, dat de grondwetgever vóór 1887 onder „wetgevende macht" een speciaal gebied heeft willen verstaan, en het woord „wet" in objectieven zin genomen heeft, om dan daarna de juiste verklaring daarvan over te laten aan de wetenschap, gelijk door prof. Buys wordt beweerd. Wie het betoog leest van de heeren Mrs. Kist en Tellegen, in „de Grondwet" van Mr. Buys kort en duidelijk geresumeerd, moet wel toegeven, dat sinds 1815 de bevoegdheid des konings om regelen te stellen die ook voor burgers bindend zijn is erkend. Omdat *eene straf* altijd berusten moet op eene wet, werd de wet van 6 Maart 1818 (Stsbl. n°. 12) uitgevaardigd, waarin de straf bepaald werd die bij overtreding van koninklijke besluiten mocht worden opgelegd. Alzoo behoefde het verbod zelf, waarop de straf stond, niet bij wet te worden gegeven. Van Hogendorp heeft zich wel tegen die wet van 6 Maart verzet, doch vruchteloos. Men handelde dus in 1818 met volle bewustheid. Ook bij de grondwetherziening van 1848 is hierin geene verandering gebracht. Wat de hoogleeraar Buys hier-

---

Deutschen Reiches, die echter o. i. iets anders zegt dan Prof. Buys meent, o.a. (bl. 68, 1e uitgave) „die Grenzen zwischen dem Gebiet des Gesetzes und dem der Verordnung sind keine unwandelbare, ja überhaupt nicht fest bestimmte".

tegen aanvoert, dat nl. velen van hen die in 1848 tot de grondwet meewerkten toch anders over de quaestie dachten, houdt geen steek. Zij wisten toch welke de constante opvatting van de grondwet 1815 geweest was, en tevens dat alleen door „gedachten" eene grondwet en de daarop gevestigde praktijk niet wordt gewijzigd. Ook beroept de hoogleeraar zich op art. 57 Grondwet 1848, waarin van „wettelijke rechten" sprake is en waaruit dan zou volgen, dat de grondwetgever het woord „wet" niet in bloot formeelen, maar wel degelijk in materieelen zin heeft gebezigd. Maar ten bewijze daarvan beroept hij zich niet op het in de grondwet gebezigde woord „wettelijk," dat trouwens evengoed met „wet" in formeelen als met „wet" in materieelen zin is te rijmen, 1) maar op een uitlegging van de Staatscommissie tot grondwetsherziening van Maart 1848. Die verwijzing evenwel naar een woord van eene commissie is nog al zwak, en weegt in elk geval niet op tegen de o. i. zeer gewichtige tegenwerping, dat, had men in 1815 of 1848 bedoeld „wet" in materieelen zin op te vatten, en de onderwerpen, die onder de straks medegedeelde omschrijving van mr. Buys vallen, gerekend als van zelf te behooren tot het gebied der wetgevende macht, de grondwet dan niet nog eens uitdrukkelijk zou hebben bepaald, dat het recht van vereeniging, het burgerlijk- en strafrecht, en het armwezen bij de wet moeten worden geregeld.

Wat al dan niet tot het gebied der „wetgeving" behoort heeft de grondwet niet gezegd en kan zij ook niet zeggen. Het is niet eens mogelijk alles wat op de rechten der burgers betrekking heeft wettelijk te regelen. Waarom wordt het stationeeren van rijtuigen op den publieken weg, waarbij de vrijheid van den koetsier in sterke mate betrokken is, aan de zorg van de politie overgelaten, en daarentegen het houden van processies op de openbare straat door eene grondwettelijke bepaling beheerscht, terwijl de verordeningen tegen de prostitutie, die soms op zeer krasse wijze in de rechten van particuliere personen ingrijpen, uitgaan van gemeentebesturen en niet van den rijkswetgever? Waarom, indien er een

---

1) Zie boven bl. 114 en vlg.

principieel verschil is, sommige zaken die zonder eenigen twijfel de rechten van particulieren niet raken wèl - en anderen van geheel denzelfden aard weer niet bij de wet te regelen; b.v. de hoogleeraarstractementen wèl, de onderwijzerstractementen niet?

Juist door „wet" in formeelen zin op te vatten, en dan elk besluit, dat in overleg en met toestemming der Staten-Generaal genomen wordt onder dien term aan te duiden, is men er toe gekomen eene begrooting, die toch niets is dan eene beperking van crediet of het veroorloven van eene uitgaaf, doch geen gebiedend voorschrift bevat om die ook werkelijk te doen, eene „wet" te noemen, en zelfs de toestemming der S.G. tot een huwelijk des konings, hoewel art. 18 G.w. 1887, of art. 12 G.w. 1848 ten aanzien van een huwelijk van koning of koningin den term „wet" niet bezigt, niet anders dan bij „wet" te verleenen, zoodat men nu b.v. in Staatsblad 1878 n°. 147 lezen kan: „wet van 19 October 1871, houdende goedkeuring van de huwelijksverbindtenis van Z. M. enz. Wij Willem III enz. doen te weten: Alzoo wij in overweging genomen hebben dat art. 12 der G.W. op een door Ons aan te gaan huwelijk van toepassing is, zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg van de S.G. hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze: Eenig artikel. Het huwelijk door Ons aan te gaan met Mevrouw de Prinses enz. wordt goedgekeurd. Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministerieele departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren wien zulks aangaat aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden." Men zal toegeven dat, als wet in materieelen zin moet worden verstaan, dan toch evenbedoeld onderwerp niet valt binnen het terrein der „wetgevende macht."

Ook bij de laatste grondwetherziening heeft men aan die formeele beteekenis vastgehouden [1]). In de grondwet zijn al de onderwerpen die enkel bij de wet mogen worden geregeld,

1) Zie o.a. boven, bladz. 114, en de discussie in de Tweede Kamer over art. 59 der grondwet.

en zeer verschillend van aard zijn, uitdrukkelijk opgenoemd [1]). Die opnoeming sluit regeling bij de wet ook van andere onderwerpen niet uit.

Duidt de grondwet niet aan wat tot het gebied der wet behoort, evenmin vinden wij aangegeven wat onder algemeene maatregelen van bestuur, — vroeger voegde men er aan toe: van inwendig bestuur — moet worden begrepen.

Art. 56 der grondwet luidt:

Door den Koning worden algemeene maatregelen van bestuur vastgesteld. art. 56.

Bepalingen, door straffen te handhaven, worden in die maatregelen niet gemaakt, dan krachtens de wet.

De wet regelt de op te leggen straffen.

Algemeene maatregelen van bestuur behoeven niet te berusten op eene wet, en kunnen, ook als zij daarop niet berusten, gehandhaafd worden, nl. door politiedwang. Wil de koning echter handhaving door straf, dan moet òf in eene speciale wetsbepaling òf in een algemeene wet ook de verbods- of gebodsbepaling worden opgenomen tegen welker overtreding straf wordt bedreigd. De wetgever kan dus de regeling van speciaal in de wet genoemde gevallen òf overlaten aan den koning alleen, met bepaling van de straf in geval van overtreding, òf ook eene algemeene wet maken, zooals geschied is bij de wet van 28 Februari 1891 (Stsbl. n°. 69), welke de algemeene maatregelen van bestuur die kunnen worden genomen omschrijft, en het strafmaximum bepaalt dat in den maatregel op de overtreding kan worden bedreigd.

Ten slotte blijft nog ééne bedenking te beantwoorden, die men pleegt aan te voeren tegen de leer dat de koning, en hij alleen, wetgever is. Zij is deze. Als de wet en het

1) De betreffende artikelen zijn: 3-9, 18—21, 24, 32, 37, 42, 59—63, 66, 68, 69, 72, 74, 76, 77, 80—82, 90, 95, 96, 123, 126, 127, 133, 136, 137, 139—147, 150—152, 154—159, 161, 164—166, 174, 177—179, 181—183, 185-188, 190—192, 194.

koninklijk besluit hun rechtskracht ontleenen aan dezelfde autoriteit, dan hebben wet en besluit ook hetzelfde gezag, en kan de koning eigenmachtig de wet, ja de grondwet zelve, bij besluit ter zijde stellen. Er is geene „macht" die hem dit beletten kan.

De tegenwerping schijnt niet zeer afdoende. Twee handelingen van denzelfden persoon uitgaande kunnen zeer wel verschillende rechtskracht bezitten. Zelfs in het burgerlijk recht komt dit voor, want de schriftelijke akte kan niet door mondelinge verklaringen worden gewijzigd (art. 1934 burg. W.B.). Bovendien geldt als regel, dat eene wet alleen door eene latere wet hare kracht verliezen kan. Deze bepaling, heeft een zedelijken grondslag. De koning, de regeering aanvaardende, doet dit onder belofte van overeenkomstig de grondwet te zullen regeeren; als nu deze grondwet zelve de wijze voorschrijft waarop alleen wijziging daarvan mogelijk is, zou de koning niet, zonder zijn belofte te schenden, hetzij de grondwet, hetzij de wetten zelve op zijde kunnen schuiven. Hetzelfde geldt ook voor de gewone wetten. Heeft de koning eenmaal aan alle autoriteiten enz. gelast zich te houden aan het wettelijk bevel en heeft hij beloofd dat dit bevel alleen krachtens wetsvoorschrift, dus door een ander wettelijk bevel kan worden gewijzigd, dan zullen die autoriteiten, ook al werd haar eene andere wilsverklaring des konings voorgelegd, zich op de officieele of wettige moeten beroepen. Ware het juist dat, als eene wet geacht wordt alleen op den koninklijken wil te berusten, deze ook op andere wijze dan door eene wet kan worden veranderd, dan zou hetzelfde moeten gelden ten aanzien van algemeene maatregelen van bestuur. Toch is tot dusver nooit beweerd dat zulk een maatregel rechtens door een gewoon koninklijk besluit kan worden gewijzigd.

Het schijnt dus geoorloofd met deze woorden te besluiten: „de hoogste staatsmacht, één en ondeelbaar als zij is, kan alleen berusten bij het hoofd van den staat, den constitutioneelen koning. Naar de verschillende richting waarin die macht optreedt is zij aan de medewerking van verschillende staatsorganen gebonden. Aan de medewerking der Staten-Generaal, waar zij het recht vaststelt en het maatschappelijk leven ordent. Aan die der rechterlijke macht, waar zij het recht handhaaft. Aan die van verantwoordelijke ministers, waar zij bestuurt en regeert." [1])

Het was daarom verwarrend in de grondwet te schrijven, dat „de wetgevende macht gezamenlijk door den koning en de Staten-Generaal wordt uitgeoefend". Men had kunnen volstaan met de onderwerpen te noemen die bij wet moeten worden geregeld; had men echter aan een doctrinaire bepaling behoefte gevoeld, dan ware het juister geweest te schrijven: de wetgevende macht wordt door den koning uitgeoefend „in gemeen overleg der Staten Generaal", welke laatste woorden de reeds in 1814 bij de grondwet vastgestelde formule behelzen, en derhalve sedert 14 Mei 1814 tot op den huidigen dag aan het hoofd van elke wet worden aangetroffen.

Art. 71 1e lid luidt:

De Koning draagt aan de Staten-Generaal ontwerpen van wet voor en doet hun zoodanige andere voorstellen als Hij noodig acht art. 71 1e lid.

Deze bepaling, in hoofdzaak overeenkomende met art. 46 grondwet 1814 en bij de latere wijzigingen der grondwet behouden, komt voor in de zesde afdeeling, handelende „van de Macht des Konings," en bewijst, in verband met het 2e lid van het artikel, volgens hetwelk de koning het recht heeft de door de Staten-Generaal aangenomen wetsontwerpen al of niet goed te keuren, dat de leer, volgens welke de koning is wetgever, met onze grondwet geenszins in strijd, veeleer daarmee in overeenstemming is.

Hoe nu die bevoegdheid moet worden uitgeoefend en hoe het gemeen overleg met de S.-G. moet worden verkregen, alvorens de koning zijn wil tot wet kan maken, leeren ons de volgende artikelen.

Art. 110 luidt:

De Koning zendt zijne voorstellen, hetzij van wet, hetzij art. 110.

1) Woorden, ontleend aan de afzonderlijke nota, door twee leden der Staatscommissie voor grondwetherziening, B. J. L. de Geer van Jutfaas en A. F. de Savornin Lohman, aan den koning ingediend. Te vinden in Arntzenius, Handel. over de herziening der grondwet, Dl. I bl. 91.

andere, aan de Tweede Kamer bij eene schriftelijke boodschap of door eene commissie.

Hij kan aan bijzondere door Hem aangewezen Commissarissen opgedragen de Ministers bij het behandelen van die voorstellen in de vergaderingen der Staten-Generaal bij te staan.

De koning zendt zijn voorstellen dus nimmer in aan de Eerste Kamer.

Wat „andere voorstellen" beteekent is niet duidelijk. Het voorstel in art. 48 G.W. bedoeld wordt niet door den koning, en wordt aan de vereenigde vergadering ingediend; dit valt er dus niet onder. Ook de toestemming voor huwelijken wordt in den vorm van wetsvoorstellen aangevraagd.

Art. 105 G.W. 1848 sprak van eene „schriftelijke boodschap, welke de redenen van het voorstel inhoudt." Deze laatste woorden zijn vervallen, omdat de redenen in de Memorie van Toelichting worden vermeld.

Door eene commissie: dit geschiedde vóór 1848 meermalen; later alleen bij aanbieding van de staatsbegrooting, waarbij dan de zoogenaamde „millioenenspeech" gehouden werd; eene volkomen nuttelooze, nu vervallen formaliteit.

Het tweede lid is nieuw. Thans staat het dus vast, dat de koning wetsontwerpen in de Kamers kan doen behandelen door andere personen dan zijne ministers, hoewel natuurlijk deze, en deze alleen, verantwoordelijk zijn.

art. 111. *art.* 111. *Aan de openbare beraadslaging over eenig ingekomen voorstel des Konings gaat altijd een onderzoek van dat voorstel vooraf.*

De Kamer bepaalt in haar Reglement van Orde de wijze, waarop dit onderzoek zal worden ingesteld.

In de wijze van behandelen van een wetsvoorstel laat de grondwet thans de S.-G. geheel vrij, behalve in zoover, dat altijd een onderzoek vooraf moet gaan. De bindende voorschriften van vroeger zijn dus vervallen. In de „praktijk onzer grondwet" van Mr. Heemskerk [1]) worden de verschil-

1) Dl. I bl. 170.

lende werkwijzen die in zwang zijn geweest beschreven. Bij de behandeling van ons burgerlijk wetboek heeft men „vraagpunten van stellig recht" in de secties gebracht, en daarover werd in Comité-generaal beslist. Maar destijds had de Kamer het recht van amendement niet.

De regeling is zeer moeilijk, omdat zoowel de politieke richtingen als de deskundigen in de Kamer tot hun recht moeten komen en het uiterst moeilijk is de leiding van het ontwerp in handen te brengen van leden, die als deskundigen vertrouwbaar zijn en tegelijkertijd genoegzaam voeling hebben met alle verschillende politieke schakeeringen. De behandeling wordt ook nog bemoeilijkt doordat de voorbereiding geschiedt in de afdeelingen, waarin de Kamer zich splitst; daardoor ontstaat eene schriftelijke behandeling, die zeer tijdroovend is, al biedt zij tegen overijling goeden waarborg. Ook verliest zij veel van haar waarde, indien de Commissie van rapporteurs zich bepaalt tot verslaggeefster van al het groen en rijp, in de afdeelingen ter sprake gebracht, zonder daarop eenige kritiek uit te oefenen. Voor den goeden gang van zaken is eene doelmatige regeling van deze materie van het grootste belang. Eene Kamer, die eenmaal aan zekere werkmethode gewend is, is zelden geneigd daarin veel te veranderen, en met iets nieuws de proef te nemen. Toch begint er verandering te komen.

art. 112. *De Tweede Kamer, alsmede de vereenigde vergadering der Staten-Generaal, heeft het recht wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.* art. 112.

Hoewel het recht van amendement wordt uitgeoefend door elk kamerlid afzonderlijk, tenzij eenige leden gezamenlijk een amendement indienen, mag toch niet uit het oog worden verloren, dat het recht niet verleend is aan de leden der Kamer, maar aan het College. Daaraan ontleent dit dan ook de bevoegdheid, bij het Reglement van Orde te bepalen aan welke voorwaarden het zal moeten voldoen of door hoeveel leden het zal moeten worden gesteund, zal het in behandeling mogen worden genomen.

Eerst sedert 1848 is aan de Tweede Kamer het recht van amendement gegeven. Ook vroeger werd wel eens een

amendement ingediend, doch de regeering besliste of het in de wet zou komen. Door de toekenning van dit recht is de rechtstreeksche invloed, doch zijn tevens de verantwoordelijkheid en de arbeid dier Kamer zeer toegenomen. In den aanvang is over de uitoefening van het recht veel getwist, o.a. over de vraag of een amendement „destructief" mag zijn, b.v. door inlassching van het woord „niet"? Formeel zijn geen grenzen te stellen; een Kamer die ook het recht van initiatief heeft kan moeilijk in haar recht van amendeeren te ver gaan. Evenwel nooit verder, dan eene goede en voorzichtige werkmethode meebrengt. Daarom heeft het Reglement van Orde eenige bepalingen ingevoerd om overhaaste of onvoorbereide amendementen te keeren, en wordt ook steeds aangenomen, dat, bij het brengen van wijzigingen in eene bestaande wet, amendementen op het wijzigingsvoorstel de grenzen van den considerans niet mogen te buiten gaan. Worden dus in dien considerans bepaalde artikelen van de te wijzigen wet genoemd, dan worden andere daarmee niet samenhangende artikelen van die wet niet in de wijziging betrokken.

De wijze waarop eene wet tot stand komt, en waarop door de verschillende staatslichamen zoowel onderling als met den koning wordt gecorrespondeerd, is vrij nauwkeurig vastgesteld. De artikelen 113 en 114 luiden als volgt:

artt. 113, 114. *art. 113. Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij onveranderd, hetzij gewijzigd, besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer met het volgende formulier:*

„De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de „Eerste Kamer het hiernevensgaande voorstel des Konings en „is van oordeel, dat het, zooals het daar ligt, door de „Staten-Generaal behoort te worden aangenomen."

Wanneer de Tweede Kamer tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning met het volgende formulier:

„De Tweede Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning „haren dank voor Zijnen ijver in het bevorderen van de be„langen van den Staat en verzoekt Hem eerbiedig het gedane „voorstel in nadere overweging te nemen."

art. 114. De Eerste Kamer overweegt, met inachtneming van art. 111, het voorstel zoodanig als het door de Tweede Kamer is aangenomen.

Wanneer zij tot aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning en aan de Tweede Kamer, met de volgende formulieren:

Aan den Koning!

„De Staten-Generaal betuigen den Koning hunnen dank „voor Zijnen ijver in het bevorderen van de belangen van „den Staat en vereenigen zich met het voorstel zooals het „daar ligt."

Aan de Tweede Kamer!

„De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede „Kamer kennis, dat zij zich heeft vereenigd met het voorstel „betrekkelijk ....., op den .... aan haar door de Tweede „Kamer toegezonden."

Wanneer de Eerste Kamer tot niet-aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning en aan de Tweede Kamer, met de volgende formulieren:

Aan den Koning!

„De Eerste Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning „haren dank voor Zijnen ijver in het bevorderen van de be„langen van den Staat, en verzoekt Hem eerbiedig het gedane „voorstel in nadere overweging te nemen."

Aan de Tweede Kamer!

„De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer kennis, dat zij den Koning eerbiedig heeft verzocht het voorstel betrekkelijk ...., op den ... aan haar door de Tweede Kamer toegezonden, in nadere overweging te nemen."

Deze vaste formuleering sluit elke nadere motiveering der aanneming of weigering uit, en snijdt dus eene correspondentie af die in gespannen tijden bedenkelijk zou kunnen zijn.

art. 115. Zoolang de Eerste Kamer nog niet heeft beslist, blijft de Koning bevoegd het door Hem gedaan voorstel weder in te trekken. art. 155.

Deze bepaling staat nu voor het eerst in de grondwet; doch ook vroeger had de koning dat recht, al is wel eens

beweerd dat het voorstel, eens ingediend, aan de Staten-Generaal behoorde tot na afloop van de beraadslaging in de Eerste Kamer, of dat het althans na aanneming door de Tweede Kamer aan de behandeling in de Eerste niet kon worden onttrokken. Evenzeer als de koning het voorstel gedurende de behandeling naar goedvinden mag wijzigen, mag hij het ook intrekken. Intusschen is dit slechts een enkele maal [1]) na eene aanneming door de Tweede Kamer gedaan; ook heeft eens de regeering de Eerste Kamer tot verwerping geadviseerd.

De artikelen 116, 117 en 118 luiden als volgt:

artt. 116—118. *art.* 116. *De Staten-Generaal hebben het recht voorstellen van wet aan den Koning te doen.*

art. 117. *De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en, na aanneming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier:*

„De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de „Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel, en is van „oordeel, dat de Staten-Generaal daarop 's Konings bewilliging behooren te verzoeken."

Zij is bevoegd aan een of meer van hare leden de schriftelijke en mondelinge verdediging van haar voorstel in de Eerste Kamer op te dragen.

art. 118. *Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben beraadslaagd, het voorstel goedkeurt, zendt zij het aan den Koning met het volgende formulier:*

„De Staten-Generaal oordeelende, dat het nevensgaande „voorstel zou kunnen strekken tot bevordering van de belangen „van den Staat, verzoeken eerbiedig daarop 's Konings be„williging."

Voorts geeft zij daarvan kennis aan de Tweede Kamer met het volgende formulier:

---

1) 4 Febr. 1915 ingetrokken een reeds bij de 1e Kamer aanhangig wetsontwerp tot voorziening in de gevolgen van het gelijktijdig aanhangig maken van een groot aantal beroepen betreffende het recht op de rente, bedoeld bij de artt. 369 en 370 der Invaliditeitswet.

„De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft kennis aan „de Tweede Kamer, dat zij zich heeft vereenigd met het van „haar op den.... ontvangen voorstel betrekkelijk...., en „daarop namens de Staten-Generaal 's Konings bewilliging „heeft verzocht."

Wanneer de Eerste Kamer het voorstel niet goedkeurt, zoo geeft zij daarvan kennis aan de Tweede Kamer met het volgende formulier;

„De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft geene genoeg„zame reden gevonden, om op het hiernevens teruggaande voorstel 's Konings bewilliging te verzoeken.

Sinds 1814 hebben de Staten-Generaal het recht van initiatief gehad, dat echter alleen kan uitgaan van de Tweede Kamer. De wijze waarop dit daar wordt uitgeoefend wordt nader geregeld in haar Reglement van Orde. Het tegenwoordig reglement bepaalt dat de Kamer een Commissie van vijf leden benoemen kan, ten einde te overwegen of van het haar hier gegeven recht zal worden gebruik gemaakt. Voorts gaat het blijkbaar uit van de onderstelling, dat, krachtens de grondwet, elk lid bevoegd is een wetsvoorstel in te dienen. Het schijnt intusschen niet twijfelachtig, dat de Kamer dit ook anders zou kunnen regelen, dat zij b.v. de indiening door meerdere leden zou kunnen voorschrijven, of een voorafgaand onderzoek omtrent de vraag of het voorstel in overweging zal worden genomen. Het zijn de Staten-Generaal, niet de leden die het recht van initiatief hebben, en de voordracht behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die zelve moet beslissen op welke wijze het doelmatigst van dit recht gebruik zal worden gemaakt.

Vroeger bestond tegen een goede behandeling dit bezwaar, dat, als de regeering er zich niet voorspande, het door de Tweede Kamer aangeboden ontwerp geen officieelen verdediger vond in de Eerste, en dat, als de regeering zich er wèl voorspande, zij advies moest uitbrengen zonder in de gelegenheid te zijn geweest het advies van den Raad van State te hebben ingewonnen. Ter wegneming van deze bezwaren is aan art. 117 een derde lid toegevoegd.

Het recht van initiatief is uitgesloten ten aanzien van de

onderwerpen, behandeld in de artikelen 19, 20, 66 en 124 der grondwet.

art. 71. 2e lid. *art.* 71 2e lid. *Hij* (de Koning) *heeft het recht de door de Staten-Generaal aangenomen wetsontwerpen al of niet goed te keuren.*

De koning is niet verplicht een wetsvoorstel door hem zelven ingediend goed te keuren, zelfs niet wanneer het ongewijzigd door de Staten-Generaal is aangenomen. Zoolang zijn wil niet formeel vaststaat, kan hij op zijn besluit terugkomen. Dit is ook wel eens gebeurd.[1] Evenwel is het recht daartoe ook wel betwist, daar art. 69 2e lid G.W. 1848 luidde: „Hij heeft het recht, om de voorstellen, *hem door de Staten-Generaal gedaan*, al of niet goed te keuren." De twijfel door de gecursiveerde woorden ontstaan is nu weggenomen. Er wordt thans van wetsvoorstellen in het algemeen, onverschillig wie ze deed, gesproken.

Door de goedkeuring des konings na de aanneming der Staten-Generaal wordt een wetsvoorstel wet. Die goedkeuring geschiedt door onderteekening. Na die onderteekening kan die wet alleen door eene wet worden gewijzigd of ingetrokken, zelfs al is zij niet afgekondigd.

art. 120. *art.* 120. *De Koning doet de Staten-Generaal zoo spoedig mogelijk kennis dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt. Die kennisgeving geschiedt met een der volgende formulieren:*

„De Koning bewilligt in het voorstel."

of:

„De Koning houdt het voorstel in overweging."

De koning kan goed- of afkeuren; hij kan dus ook met zijne goedkeuring wachten zoolang hij wil. Maar is eenmaal goedgekeurd, dan behooren de Staten-Generaal daarvan zoo spoedig mogelijk in kennis te worden gesteld.

De uitdrukking „bewilligt in het voorstel" is niet eigen-

1) Zie Heemskerk. De Praktijk onzer grondwet. Dl. I. bl. 82.

aardig; zij past beter op voorstellen uitgegaan van de Staten-Generaal en zou dan terugslaan op de uitdrukkingen gebezigd in de formulieren der artt. 117 en 118. De bedoeling schijnt echter te zijn de S.-G. in kennis te stellen van de al- of niet goedkeuring van *alle* door hem aangenomen wetsvoorstellen, ook dus van die door hem zelf voorgedragen. Maar van zijn eigen voorstel kan hij toch moeilijk zeggen „het in overweging te houden," al meent hij bij nader inzien zijn goedkeuring eraan te moeten onthouden, terwijl ook „bewilligen" in wat door hem zelf is voorgesteld zonderling klinkt.

De artikelen 121 1e lid en 72 luiden:

art. 121 1e lid. *Alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door den Koning goedgekeurd, verkrijgen kracht van wet en worden door den Koning afgekondigd.* art. 121. 1e lid. 72.

art. 72. *De wijze van afkondiging der wetten en der algemeene maatregelen van bestuur en het tijdstip waarop zij aanvangen verbindende te zijn, worden door de wet geregeld.*

Het formulier van afkondiging der wetten is het volgende:

„Wij enz. Koning der Nederlanden enz.;

„Allen die deze zullen zien of hooren lezen, salut! doen „te weten:

„Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat enz.;

(De beweegreden der wet.)

„Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord en „met gemeen overleg der Staten-Generaal hebben goedge- „vonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij „deze enz,"

(De inhoud der wet.)

„Gegeven enz."

Krachtens art. 121 1e lid is de koning verplicht tot *afkondiging*, waarvan het *formulier* in art. 72 is vastgesteld. Dit geschiedt, evenals alle andere daden des konings, door zijne ministers.

De afkondiging of publicatie moet onmiddellijk geschieden, krachtens Kon. Besl. van 22 December 1863 (Stsbl. n°. 149), welk Besluit in de plaats treedt van art. 6 van het Besluit van den Souvereinen Vorst van 18 December 1813 (Stsbl.

1814 n°. 1). Dit Besluit regelt ook de wijze van afkondiging. Het is echter de vraag of dit wel regelmatig is. Immers bepaalt art. 72 dat de wijze van afkondiging wordt geregeld door de wet; in 1813 bestond de formeele onderscheiding tusschen besluit en wet niet; alles wat uitging van den Souvereinen Vorst heette Besluit. Nu evenwel het Besluit van 1813 gewijzigd werd, had die wijziging, die toch strekt „ter nadere regeling van de wijze en den vorm der afkondiging", bij wet moeten geschieden. Intusschen staat ook in elke wet nog eens uitdrukkelijk, dat „deze in het Staatsblad zal worden geplaatst."

De *afkondiging* geschiedt door de wetten, na door den koning onderteekend en door de hoofden van de departementen die het aangaat mede onderteekend te zijn, te plaatsen in het Staatsblad, welk blad bij evengemeld Besluit van den Souvereinen Vorst is ingesteld. Bij dat Besluit is bevolen de insertie van *alle* wetten, proclamatiën, publicatiën en voorts zoodanige besluiten van den souverein, als waarvan de publiekmaking noodig of nuttig wordt geoordeeld. Die insertie geldt voor publicatie; zij treedt in de plaats van de vroeger gebruikelijke toezending van gedrukte exemplaren, weshalve de gemeentebesturen zich van een exemplaar daarvan te hunnen koste moeten voorzien. De bepalingen van dat Besluit zijn bij dat van 22 December 1863 aangevuld; daarbij is den Minister van Justitie de plaatsing in het Staatsblad opgedragen, nadat hij de wet voorzien heeft van zijn onderschrift: „uitgegeven enz." Dit onderschrift is dus wel te onderscheiden van de medeonderteekening, bedoeld in het 4e lid van art. 77 grondwet, waarin echter alleen van besluiten en beschikkingen wordt gesproken. Het bovenvermeld Besluit van 1863 spreekt ook van wetten.

Door de afkondiging wordt de wet *verbindend* voor de ingezetenen. Maar op welk tijdstip *treedt zij in werking?*

Volgens de wet van 2 Augustus 1822 (Stsbl. n°. 33), later, krachtens de wet van 15 Mei 1829 (Stsbl. n°. 28), deel uitmakende van de wet, getiteld „algemeene bepalingen der wetgeving van het koninkrijk", „werken zij terstond nadat derzelver afkondiging in alle deelen van het koninkrijk zal kunnen bekend zijn." Doch die wet stelt zelve vast wanneer de wet „gerekend zal worden bekend te zijn", nl., zoo geen

ander tijdstip bij de wet bepaald is, op den 20en dag na dien der dagteekening van het Staatsblad in hetwelk de wet geplaatst is." Hieruit blijkt dat die „algemeene bekendheid" geen voorwaarde is voor de werking der wet, hoewel bij de vaststelling van het tijdstip waarop de „werking" aanvangt, met de mogelijkheid of waarschijnlijkheid der bekendheid wordt gerekend.

Afwijking van het tijdstip van het in werking treden heeft dikwijls plaats. Soms wordt de bepaling van het tijdstip overgelaten aan een koninklijk besluit; soms, zooals bij de strafwet, wordt verwezen naar eene andere wet; meestal wordt het tijdstip òf niet aangegeven, òf in de wet zelve vastgesteld.

Op welk oogenblik is de grondwet zelve verbindbaar voor de ingezetenen? Daarvan zegt zij niets. Die van 1814 en 1815 is bij de Proclamatie van Afkondiging terstond verbindbaar verklaard, doch niet terstond in het Staatsblad geplaatst. Wel is in 1815 eene Publicatie opgenomen in het Staatsblad n°. 45, waarin, nadat eerst uitgerekend was dat de groote meerderheid der gezamenlijke onderdanen hare toestemming gegeven had — eene zeer betwistbare berekening —, werd verklaard, dat de ontwerpen door den Koning bekrachtigd werden; die ontwerpen werden achter die Publicatie gedrukt. Bij de volgende wijzigingen zijn de wetten telkens op de gewone wijze gepubliceerd, zonder vermelding van het tijdstip van het in werking treden.

Voor de algemeene maatregelen van bestuur is het volgende bepaald bij de wet van 24 April 1852 (Stsbl. n°. 92).

Zij zijn verbindend door hunne afkondiging. Een formulier is niet voorgeschreven, maar art. 75 2e lid G.W. eischt, dat aan hun hoofd melding gemaakt wordt van het deswege hooren van den Raad van State.

Die afkondiging geschiedt door plaatsing òf in het Staatsblad alleen, òf door plaatsing in het Staatsblad, en in de Staatscourant gelijktijdig.

Het tijdstip van het in werking treden was tot 1918 verschillend: òf op den 20en dag na dien der dagteekening van het Staatsblad waarin het besluit was opgenomen, òf op den 2en dag na dat tijdstip, indien gelijktijdige plaatsing in Staatsblad en Staatscourant was bevolen. Vroeger was die laatste

termijn 5 dagen, doch hij is tot 2 vervroegd bij de wet van 23 Juni 1893 (Stsbl. n°. 111).

Bij de wet van 26 Juli 1918 (Stsbl. n° 499 is de wet van 1852 echter in dien zin gewijzigd, dat de afkondiging alleen nog maar door plaatsing in het Staatsblad geschieden kan. De alg. maatregel treedt dan in werking op den 20en dag daarna, tenzij wanneer bij den maatregel een ander tijdstip, dat echter na den 2en dag moet vallen, is vastgesteld.

art 121 2e lid. *art.* 121 *2e lid.* *De wetten zijn onschendbaar.*

Deze bepaling is voor wie onbevooroordeeld leest vrij duidelijk, al is ze niet fraai; door weinigen wordt thans nog over haar beteekenis getwist. Evenals volgens art. 64 der grondwet de koning onschendbaar, d. i. rechtens onaantastbaar is — want feitelijk is hij dat natuurlijk wel — zoo is ook de wet rechtens onaantastbaar en geldt zij onvoorwaardelijk voor allen. Ook de rechter mag dus nimmer eene wetsbepaling ter zijde stellen, zelfs niet op grond dat hij ze met de grondwet in strijd acht; niet omdat zulk een strijd niet mogelijk is, maar omdat de Koning langs wettigen weg dit punt anders beslist heeft, en de rechter het wettelijk bevel heeft op te volgen. De bewering dat de rechter toch ook de grondwet heeft toe te passen gaat niet op dáár waar hij staat tegenover een bepaald wetsartikel, omdat de grondwet in de eerste plaats een voorschrift is voor den wetgever, en deze voor het in dat artikel bedoelde geval dat voorschrift, zij 't wellicht op verkeerde wijze, in toepassing heeft gebracht. Het is waar dat de wetgever wel eens opzettelijk de grondwet zou kunnen ter zijde stellen, maar datzelfde zou ook de rechter kunnen doen. Er moet ten slotte toch altijd één zijn, die beslist. En de rechtsonzekerheid, die van een ander stelsel het gevolg zou zijn, is groot, vooreerst omdat het zeer lang kan duren voordat de rechter in de gelegenheid is uitspraak te doen, en ten anderen, omdat de rechter zelden over de geheele wet, maar slechts over een enkele bepaling in verband met een enkel geval te beslissen heeft.

Intusschen kan de vraag worden gesteld, of niet, bij toeneming van den directen invloed des volks op de Staten-Generaal, de waarborg voor een vrije, onafhankelijke, en

dus eerlijke beslissing over de grondwettigheid vermindert. Het volk, tot stemmen geroepen, let voornamelijk alleen op wat het verlangt, en bij botsing tusschen hetgeen het zelf verlangt, en hetgeen de grondwet toelaat bekommert het zich weinig om de geschreven wet, die het trouwens ook niet geroepen is uit te voeren of toe te passen. Achten nu de gekozenen zich min of meer gebonden aan hun „mandaat", dan wordt de kans op terzijdestelling, als het pas schijnt te geven, van sommige grondwettelijke bepalingen ver van denkbeeldig. Intusschen kan de Eerste Kamer, indien ten minste de grootere zelfstandigheid en onafhankelijkheid harer leden gewaarborgd blijft, het te lichtvaardig omspringen met grondwettige bepalingen beletten.

Alleen de wetten zijn „onschendbaar." De provinciale en gemeentelijke wetgever ontleenen hunne bevoegdheid enkel aan die wet; gaan zij daarbuiten, dan houdt hun bevoegdheid als wetgever op. Daarom gaat, bij strijd tusschen wet en verordening, de wet voor. Waar de rijkswetgever zekere grenzen vastgesteld, zekere regeling gemaakt heeft, daar moet de locale wetgever, die slechts een afgeleide bevoegdheid bezit, die grenzen eerbiedigen, tenzij de rijkswetgever zelf hem het maken van een bijzondere regeling voor zijn gebied toegestaan heeft. Dit geldt evenzeer, wanneer de rijkswetgever iets regelt na den localen wetgever, ook dan heeft, bij strijd tusschen twee regelingen, de rechter zich te houden aan datgene wat uitgaat van den rijkswetgever.

art. 69. *Dispensatie van wetsbepalingen kan door den Koning slechts worden verleend met machtiging van de wet.* art. 69.
De wet, welke deze machtiging verleent, noemt de bepalingen, waarover de bevoegdheid tot dispensatie zich uitstrekt.
Dispensatie van bepalingen van algemeene maatregelen van bestuur is toegelaten voor zoover de Koning zich de bevoegdheid daartoe bij den maatregel uitdrukkelijk heeft voorbehouden.

Eene wet of een algemeene maatregel van bestuur stelt de regelingen vast, die 's konings ambtenaren zullen hebben in acht te nemen. Van die regelingen zou dus nimmer mogen worden afgeweken. Maar dit kan leiden tot groot ongerief. In vele gevallen kan de algemeene regel zeer verkeerd, mis-

schien zeer onrechtvaardig werken, en de wetgever kan al die gevallen vaak onmogelijk voorzien. Van daar dikwijls de behoefte aan terzijdestelling van den algemeenen regel. Toch moet men met die terzijdestelling uiterst voorzichtig zijn, zal de algemeene regel niet plaats maken voor willekeur. Wanneer een regel is vastgesteld „met gemeen overleg van de Staten-Generaal", of bij Besluit „gehoord den Raad van State", dan zou afwijking van dien regel slechts mogen geschieden na hernieuwd gemeen overleg of na herhaalde raadpleging van den Raad van State. Maar praktisch zou dit niet zijn; veelal zou de put worden gedempt nadat het kalf was verdronken. Daarom is men een anderen weg ingeslagen. In de algemeene regeling zelve wordt vastgesteld in hoever de vrijheid van 's konings ambtenaren om naar bevind van zaken te handelen onbeperkt blijft. De gevallen zelve op te noemen, waarin die vrijheid wordt voorbehouden, zou niet gaan, want als men die kan vooruitzien, kan men er ook wel regelen voor stellen; de moeilijkheid zit juist in de onmogelijkheid om alle gevallen te voorzien. Men kan echter wel aanduiden van welke speciale bepalingen zal mogen worden afgeweken, en wie de ambtenaar zal zijn die over de noodzakelijkheid der afwijking beslist.

Neemt men aan dat de hoogste staatsmacht één en ondeelbaar is, dat dus ook de wetgeving bij het hoofd van den staat berust, dan is èn het begrip van dispensatie èn eene goede regeling daarvan uiterst eenvoudig. Niet evenwel, zoolang men wetgever en koning tegenover, of als twee machten naast elkaar stelt, en den een de taak der wetgeving, den ander die der uitvoering opdraagt, omdat dan niet is in te zien, hoe de een op het gebied van den ander kan optreden. Dat men zich vaak geen juiste voorstelling gemaakt heeft van de verhouding van het hoofd van den staat tot de wetgeving, blijkt wel uit de soms vrij zonderlinge bepalingen ten aanzien van dispensatie.

Zoo werd bij de grondwet 1814, art. 50, bepaald: „behalve de gevallen, waarin het recht van dispensatie aan den Souvereinen Vorst, bij de wet, zal worden toegekend, verleent Dezelve ook in zoodanige bijzondere gevallen, welke niet gevoegelijk uitstel kunnen lijden, wanneer de Staten-Generaal niet vergaderd zijn, dispensatie van wetten, na ingewonnen

advies van den Hoogen Raad der Vereenigde Nederlanden, en geeft daarvan bij de eerste vergadering opening." Het is duidelijk dat door deze bepaling geheel de wetgeving op losse schroeven gezet werd; de algemeene regel zou wel binden, maar kon tijdelijk op zijde worden gezet als bij den koning hinderde en deze meende met een wetswijziging niet te kunnen wachten totdat de Staten-Generaal weer bijeen waren gekomen, hetgeen in die dagen vrij wat zeldzamer plaats had dan tegenwoordig.

De bepaling van art. 68 der grondwet 1815 was niet veel beter. „Behalve de gevallen waarin het recht van dispensatie aan den Koning bij de wet zelve wordt toegekend, verleent dezelve ook, wanneer de Staten-Generaal niet vergaderd zijn, en de zaken niet gevoegelijk uitstel kunnen lijden, na den Raad van State gehoord te hebben, dispensatiën op bepaalde verzoeken van bijzondere personen, wier belangen, na ingewonnen advies van den Hoogen Raad in materie van justitie, en na behoorlijk onderzoek der zaken bij de overige departementen van algemeen bestuur, welke zulks aangaat, gebleken zijn zoodanige vrijstelling van wettelijke bepalingen in billijkheid te vereischen. Bij de eerst volgende vergadering der Staten-Generaal, wordt door den Koning opening gegeven, van alle de dispensatiën door Hem alzoo verleend." Alzoo ook hier weer de koning alleen bevoegd den wettelijken regel ter zijde te stellen, zij het dan ook na veel omhaal en omslag.

De grondwet van 1848 maakte daaraan een einde. Zij bepaalde in art. 67: „dispensatie wordt door den Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven." Alleen de wet zelve dus zou bepalen. in welke gevallen men van haar mocht afwijken. Doch nu moest de wetgever de gevallen noemen, maar dat kan hij niet, want juist omdat hij dat niet kan is dispensatie noodig. Men bedoelde echter, dat de wetgever zou aanwijzen niet in welke gevallen, maar van welke bepalingen zou mogen worden afgeweken.

Zoo kwam men dan eindelijk tot de tegenwoordige regeling, vastgesteld bij art. 69.

Doch de onjuiste voorstelling dat „wetgever" en „koning" twee naast elkander staande „organen" zijn, leidde er toe ook hier weer te spreken van „machtiging van de wet." Veel

duidelijker zou het geweest zijn als de wetgever ook hier, evenals in het 3e lid van art. 59, gezegd had: „Dispensatie van wetsbepalingen kan slechts worden verleend, indien de koning zich de bevoegdheid daartoe bij de wet waarin die bepalingen voorkomen heeft voorbehouden", eene uitdrukking die in tallooze wetten voorkomt 1).

Overigens is nu èn voor de wet èn voor den algemeenen maatregel het juiste beginsel gehuldigd: de algemeene regel geldt, voor zoover deze zelf geen afwijking toelaat. Die afwijking wordt toegelaten in alle onvoorziene gevallen, doch enkel van vooraf in de wet of in den maatregel zelf aangewezen bepalingen.

De vraag kan gedaan worden of thans dispensatie van eene wet alleen verleend kan worden door den koning; of zooals de grondwet zich uitdrukt, alleen de koning mag worden „gemachtigd". Immers spreekt het artikel van machtiging van den koning door de wet. „Machtiging" toch kan niet op dispensatie slaan, want dan zou voor elk speciaal geval bij de wet dispensatie moeten worden gegeven. Bedoeling is: de koning kan bij de wet gemachtigd worden dispensatie te verleenen.

Feitelijk echter wordt de bepaling anders opgevat. Bij verschillende besluiten, ook vóór de jongste grondwetherziening genomen, is een minister gemachtigd geworden dispensatie te verleenen; meermalen zijn ook andere ambtenaren daartoe aangewezen, zooals de commissaris des konings of de burgemeester. Dat dit eisch is der praktijk is moeilijk tegen te spreken; had men b.v. bij maatregelen van veevervoer telkens eene koninklijke beschikking noodig, dan kon het recht van dispensatie veilig als onbruikbaar worden geschrapt. Intusschen zou de grondwettigheid van al deze dispensaties minder betwistbaar zijn geweest, indien men de op de vorige bladzijde aangegeven, reeds bij de behandeling der grondwetherziening voorgestelde redactie had aangenomen. Want daarin is geen sprake van machtiging van den koning. Wel wordt daarbij bepaald dat de koning zich de bevoegdheid

1) Zie boven, bl. 116.

mag voorbehouden, maar daaruit volgt niet, dat hij die niet mag uitoefenen door tusschenkomst zijner ambtenaren.

In elk geval schijnt het ongeoorloofd de uitoefening van het recht van dispensatie te doen plaats hebben door iemand die, hetzij in de wet, hetzij in den algemeenen maatregel van bestuur niet uitdrukkelijk is aangewezen. Nochtans geschiedt ook dit somwijlen.

Dat van andere koninklijke besluiten dan van de zoogenaamde algemeene maatregelen van bestuur dispensatie kan worden verleend spreekt van zelf, doch dan slechts door den koning, tenzij in het besluit, waarvan men wenscht af te wijken, de bevoegdheid om zulks te doen aan den minister of aan een anderen ambtenaar uitdrukkelijk is verleend. Zonder zulk eene uitdrukkelijke toekenning van bevoegdheid zou deze zich niet kunnen onttrekken aan het hem van 's koningswege gegeven bevel.

TWEEDE DEEL.

De Onderdanen.

Tegenover de overheid staan de onderdanen.

De uitdrukking, hoewel zij ook in onze grondwet voorkomt, nl. in art. 29, waar gezegd wordt dat de oudste van des konings zonen enz. „des konings eerste onderdaan" is, en in art. 52, den koninklijken eed vermeldende, waarin o.a. deze woorden staan: „dat ik de algemeene en bijzondere vrijheden en de rechten van al mijne onderdanen zal beschermen," 1) is ten onzent niet gewild, en wekt vaak herinneringen op aan vorstentyrannie en willekeur. Dit schijnt zelfs het geval te zijn geweest bij de samenstellers van ons „woordenboek", die aan het woord „onderdaan" een extranoot hebben toegevoegd, ter voorkoming van verkeerde gevolgtrekkingen uit het door hen betreurd gebruik van het woord in onze grondwet. 2) Doch geheel ten onrechte; dat

1) In art. 65 G.W. 1848 leest men ook: „in geen geval mogen de onderdanen des Konings vreemde ordeteekenen, titels, rang of waardigheid aannemen zonder zijn bijzonder verlof."

2) „Ofschoon *onderdaan* eigenlijk de persoon te kennen geeft, die in een staat van onderworpenheid verkeert, en als zoodanig de gepaste benaming is voor de ingezetenen eener onbeperkte monarchie, die aan den wil van een alleenheerscher onderworpen zijn, is het woord echter ook in gebruik gebleven in toepassing op de burgers van vrije constitutioneele staten, wier betrekking tot den vorst eene geheel andere is. Misschien ware het te verkiezen geweest, dat onze grondwet den naam niet had bestendigd, als niet meer passende bij de rechtsbegrippen, waarvan zij de uitdrukking was. Doch nu men eenmaal goedgevonden heeft het woord te behouden, heeft het ook, juist door de toepassing op een geheel veranderden toestand, al het hatelijke verloren, dat er vroeger aan verbonden was."

woord is correct en kan niet door een beter vervangen worden.

„Menschen", „leden der maatschappij", „burgers" zijn woorden die men wel liever bezigt dan „onderdanen", doch die niet aanduiden dat men spreken wil van een mensch in betrekking tot zijn overheid. Een „mensch" leeft, eet, doet allerlei dingen en sterft, zonder dat de overheid zich met dat alles te bemoeien heeft of bemoeien kan. Hetzelfde geldt van een „lid der maatschappij" of van een „burger". Ook in die hoedanigheid kan men allerlei doen en laten wat geheel buiten het gebied der overheid valt; men kan als „burger" belangstellen in de publieke zaak; lid zijn van eene kiesvereeniging; in den politieken strijd zijn medeburgers steunen of bestrijden; doch dit alles gaat geheel buiten de overheid om. Het woord „onderdaan" daarentegen wordt op een mensch toegepast als men van hem spreekt in betrekking tot de overheid en wel in die van mindere tot meerdere; van iemand die gehoorzamen moet tot hem die te bevelen heeft.

Men kan ook het woord „ingezetene" bezigen, omdat men in onze hedendaagsche statenvorming geen stamhoofden meer heeft, maar enkel hoofden van op een bepaald gebied zich bevindende menschen, zóó dat ieder die zich op dat gebied bevindt reeds dáárdoor alleen onder de macht komt van het hoofd van den staat. In republieken, waar de juiste verhouding van overheid en onderdaan minder duidelijk in het oog springt, hoewel zij dezelfde is als in monarchieën, moge het woord „onderdaan", dat historisch ook op een *persoonlijke* verhouding doelt, niet op zijn plaats zijn; in monarchieën, waar het feit dat de een *geroepen* is om te heerschen en de ander om te gehoorzamen ook door symbolen en zekere uitdrukkingen klaarder wordt aangeduid, behoort de uitdrukking te worden gehandhaafd.

Er ligt in het woord hoegenaamd niets vernederends, vermits èn heerschen èn gehoorzamen iets is, dat in overeenstemming is met de menschelijke, door God geschapen ordening; iets dat wij allen begeeren en dat wij niet kunnen ter zijde stellen zonder onmiddelijk te gronde te gaan; dat eindelijk door de meesten onzer dagelijks wordt verricht. Immers zijn de meesten onzer zoowel tot heerschen als tot gehoorzamen, zij 't ook in verschillende kringen, geroepen.

„Onderdaan" is op zich zelf een even weinig vernederende uitdrukking als het woord „kind"; het drukt slechts eene betrekking uit.

Juist daarom moet het ook in het staatsrecht behouden blijven. Immers daardoor wordt duidelijk uitgesproken dat het begrip van „onderdaan" niet samenvalt met dat van mensch of burger, doch veel beperkter is; dat een mensch nog iets anders en iets meer is dan onderdaan, en daarom tal van handelingen kan verrichten waarmee de overheid niets te maken heeft. Het woord is ook daarom juister dan dat van staatsburger, omdat men ook als staatsburger allerlei handelingen verrichten kan, zonder dat deze behooren tot het gebied van het staatsrecht of ons in aanraking brengen met de overheid. Nimmer is, zoolang iedereen nog sprak van „onderdaan", de meening geuit dat men als onderdaan geen eigen wil meer had; maar sedert het woord staatsburger of lid van den staat dat van onderdaan heeft verdrongen, wint steeds meer de meening veld, dat de mensch vóór alles en in alles is staatsburger, en dat, zoodra zijn wil met dien van „den staat" in botsing komt, zijn wil geen recht van bestaan meer heeft. Onderdaan beteekent geenszins, zooals de geleerde samenstellers van het „Woordenboek" beweren, ingezeten eener *onbeperkte* monarchie, onderworpen aan den wil van den alleenheerscher; daarentegen duidt het woord „staatsburger" de volledige onderworpenheid van „den mensch" aan den almachtigen staat en aan de onbeperkte staatsmacht aan.

In dien gedachtengang paste dan ook volkomen art. 7 staatsregeling 1798, Algemeene beginselen, luidende: „niemand is een goed Burger, dan die de huislijke pligten, in den onderscheiden stand, waarin hij moge gesteld zijn, zorgvuldiglijk uitoefent, en voords, in alle opzigten, aan zijne maatschappijlijke betrekkingen voldoet." Door deze bepaling der staatsregeling wordt de mensch in *al* zijn betrekkingen getrokken op het terrein van den staat, en mitsdien onderworpen aan de staatsmacht. Wat dit beteekent leert het daarop volgend artikel 9: „Het Opper-gezag is het regt der gantsche Maatschappij over elk haarer Leden, over het grondgebied, dat zij beslaan, en over alle voorwerpen, waarin hunne belangen betrokken zijn.... Hetzelve is de bron van alle openbaare Magten." Heeft ooit tusschen onderdaan en

vorst, hoe absoluut deze dan ook moge geweest zijn, zulk eene betrekking bestaan, als hier geschapen wordt tusschen den „Burger" en „het Oppergezag"? Bij een tweede uitgaaf van het woordenboek zal de redactie hare aanmerking moeten herzien.

Toen in de vorige eeuw, mede tengevolge van het misbruik en het verkeerde gebruik dat de toenmalige heerschers van hun macht hadden gemaakt, de ook in vroegere eeuwen menigmaal verkondigde waanvoorstelling doordrong, dat de overheid haar macht ontleent aan het volk en dat het recht niets anders is dan de wil des volks zooals die zich in een bij meerderheid vastgestelde wet uitspreekt, gevoelde men toch dat althans eenig terrein buiten het bereik van dien nu in waarheid almachtigen en onbeperkten souverein moest worden geplaatst. Men wilde niet het behoud van elke vrijheid doen afhangen van den vrijheidszin en het juiste inzicht eener door niets beperkte volksvertegenwoordiging. De constituties in de Vereenigde Staten gaven dan ook aan de wetgevende vergaderingen geen onbeperkte macht, en lieten den wetgever niet eens toe zelf over de grenzen van zijn bevoegdheid te beslissen; indien het Hoogste Gerechtshof oordeelt dat hij te ver gegaan is, verliest de wet hare kracht.

In Frankrijk heeft men dit in 1789 willen nabootsen, doch het stelsel der Vereenigde Staten evenmin begrepen als het Engelsche staatsrecht, waaraan men mede eenige voorstellingen ontleende. Wel verklaarde men, om aan de absolute heerschappij van den wetgever te ontkomen, dat er eenige aangeboren of natuurlijke rechten bestonden, die geacht werden onvervreemdbaar te zijn. Doch achter elke van die natuurlijke rechten werd de clausule gevoegd „behoudens de wettelijke bepalingen", ten gevolge waarvan wel waarborgen tegen bestuurs- maar niet tegen *wettelijke* tyrannie werden gegeven.

Evenals de fransche constitutie, begint ook de staatsregeling van 1798 met de natuurlijke onvervreemdbare rechten van den mensch. [1]) Als model van *den* mensch stelde men zich den Engelschen staatsburger voor oogen; diens politieke rechten zag men aan voor „menschenrechten." Evenwel, die natuurlijke rechten werden „gewijzigd of beperkt voor zoover

1) Zie o.a. de artt. 2, 5.

zulks noodzakelijk is ter bereiking van het oogmerk der maatschappelijke vereeniging, hetwelk is beveiliging van persoon, leven, eer en goederen, en beschaving van verstand en zeden." 1) Dat langs dezen weg die natuurlijke en onvervreemdbare rechten door den almachtigen wetgever al zeer gemakkelijk kunnen worden weggegoocheld, springt in het oog.

Om zich daarvan een duidelijk denkbeeld te maken vergelijke men art. 2 met art. 1 der Algemeene beginselen (staatsreg. 1798); art. 3 met de artt. 11 en 15 der Acte van Staatsregeling; art. 5 (de wet „strekt zich alleen uit tot daden, nimmer tot gevoelens") met art. 35 2e lid der Algemeene beginselen en met de artt. 11 en 15 der Acte van Staatsregeling. Voorts lette men op de beperkende bepalingen, voorkomende in de artt. 16, 19 en 39 der Algemeene beginselen; beperkingen die noodzakelijk zijn, maar dan ook den waarborg tegen misbruik van macht zoo goed als geheel illusoir maken. Toch meende men op dit drijfzand eene vrijzinnige constitutie te kunnen bouwen. Daarbij verbeeldde men zich de Engelsche constitutie na te volgen. Het is waar, ook Blackstone had gesproken van „absolute and relative rights"; de eerstbedoelden „compose what is called political or civil liberty"; en hij had daarop laten volgen „that is the natural liberty of mankind, so far restrained by human laws as is necessary for the good of society." Maar daarmede bedoelde hij niet „aangeboren rechten", die er trouwens niet zijn of ooit zijn zullen, maar eenvoudig die, welke in Engeland de burgerlijke of politieke vrijheid uitmaken; die daar meerendeels na langen en bitteren strijd zijn veroverd, en thans door de constitutie als gewaarborgd kunnen worden beschouwd; zooals de persoonlijke veiligheid; de persoonlijke vrijheid; de particuliere eigendom; enz. alsmede de rechten noodig om die fundamenteele rechten zoo noodig te beschermen tegen onwettige aanranding, zooals de constitutie en macht van parlementen; de beperking van het koninklijk praerogatief; regelmatige rechtsbedeeling; recht van petitie; het recht om ter zelfverdediging wapenen te mogen dragen en bezigen, een zóó weinig „aangeboren" of „natuurlijk" en dus „onvervreemdbaar" recht, dat in Nederland juist het dragen

1) Zie de artt. 2 en 1.

van wapenen is verboden! Die „absolute" rechten verzekerden dus de vrijheid, en daartegenover stonden de relatieve rechten, „or such as regard members of society, as they stand in relations 1° to public (magistrate and people) and 2° private, as master and servant, husband and wife, parent and child, guardian and ward" 1).

Noch de onderscheiding in absolute en relatieve rechten, noch die in menschenrechten en andere rechten is noodig om de waarheid in het licht te stellen, dat de hoogste macht in den staat niet naar willekeur rechten toekennen of over rechten beschikken mag, en dat 's menschen vrijheid niet steunt op en dus ook niet afhangt van den wil hetzij van den souverein, hetzij van den wetgever.

God laat den mensch geboren worden als een op zich zelf staand wezen, doch tevens verbonden aan anderen, allereerst aan de ouders zonder wier hulp en toewijding het reeds bij zijn geboorte te gronde zou gaan. Dat wezen is steeds, in meerdere of mindere mate, zich bewust van verplichtingen tegenover God. Het geschapene, behalve de mensch zelf, is den mensch dienstbaar gemaakt. Tegenover elkander staan de menschen als gelijken, doch tevens, daar zij elkander onophoudelijk noodig hebben, als onderling verbonden. Zij moeten, onverschillig of er eene overheid is, elkander ontzien.

Als een woesteling met eene vrouw op een onbewoond, aan niemand toebehoorend eiland gaat wonen, daar zijn vrouw mishandelt, zijn kinderen doodt, gevangen dieren martelt, zich bedrinkt, dan zondigt hij tegen God en overtreedt hij diens geboden, maar schendt geen recht, omdat op dat eiland nog geen overheid is die de wederzijdsche verplichtingen heeft vastgesteld en voor hare nakoming zorg draagt.

Vóór het recht bestaan er zeden en gewoonten, en het zijn deze die ook het wildste volk beheerschen, en waaraan het individu zich wel onderwerpen moet. Nergens wordt een volkomen vrij wezen aangetroffen; het minst vrij zijn zij, wier rechtstoestand niet geregeld is of niet vaststaat. Immers komt, indien de overheid b.v. doodslag niet straft of belet,

1) An Analysis of the Laws of England; te vinden in: Tracts chiefly relating to the antiquities and Laws of England by William Blackstone, Esq. Oxford, 1771.

aller veiligheid, dus ook aller vrijheid, onophoudelijk in gevaar. Het verbod om te dooden is dus versterking der individueele vrijheid niet van degenen natuurlijk die zich zonder dat verbod doodslag veroorloofd zouden hebben, maar van allen wier leven door het verbod wordt beveiligd.

De bestaande zeden worden, bij afwijking ervan, veelal met geweld gehandhaafd; maar geweld leidt tot willekeur; tot overmacht van hem die physiek of intellectueel de sterkste is. Taak nu der overheid is, de grenzen vast te stellen die ieder bij het gebruik maken van zijne natuurlijke vrijheid heeft te ontzien. De wet kent dus geen recht toe, maar legt de verplichting op om eens anders vrijheid te eerbiedigen. Dit geldt niet alleen ten opzichte van de verhouding tusschen de menschen onderling, maar evenzeer ten opzichte van de verhouding tusschen individuen en groepen, hetzij dan dat deze laatste door de natuur zelve of wel kunstmatig gevormd zijn.

Ook de verhouding tusschen de overheid zelve en den onderdaan vindt haar natuurlijke grens in haar doel. De overheid heeft macht over ons, maar geene andere dan die door haar roeping zelve bepaald wordt. Zoolang zij zich daartoe bepaalt is haar macht onbeperkt. Doch ook zóó binnen grenzen beperkt, ontaardt macht lichtelijk in willekeur, dus juist in datgene wat de overheid geroepen is te bestrijden. Daarom stelt de overheid zelve de regelen vast, waarmede hare formeel onbeperkte vrijheid van handelen zal hebben te rekenen. Wat den vorm aangaat moge de toekenning van politieke bevoegdheden aan den onderdaan toekenning zijn van een recht, in werkelijkheid is dat toegekende recht eene beperking van de natuurlijke vrijheid der overheid. De overheid mag en moet alles doen wat noodig is ter handhaving van recht en vrijheid, maar in de uitoefening van die verplichting kan zij gebonden zijn door bepaalde regelen en door de aan de onderdanen toegekende bevoegdheid tot medewerking. Veel machtiger en krachtiger is tegenwoordig de overheid, dan in de dagen van het „ancien régime", toen zij veel minder door staatscolleges gecontrôleerd en in zóóver vrijer was dan nu, maar toen de onderdanen nog niet stonden tegenover een almachtigen meester, gelijk zij nu staan tegenover den almachtigen staat. Daarom is het noodig niet alleen

de grenzen vast te stellen die de overheid bij het verrichten van hare bestuurstaak, maar ook die welke de wetgever bij de vaststelling van het recht heeft te eerbiedigen. Te dien einde zijn eenige „vrijheden" vastgesteld bij de grondwet. Dit beteekent niet, dat men die vrijheden, b.v. van drukpers, van godsdienstoefening, ontleent aan de grondwet, maar alleen dat sommige onzer vrijheden vallen buiten het bereik van den gewonen wetgever, of dat te haren opzichte de wetgever in het stellen van regelen eenigermate beperkt wordt, of dat die vrijheden niet anders door den koning kunnen worden beperkt dan in gemeen overleg met de Staten-Generaal.

Mensch en overheid zijn beiden scheppingen Gods; beiderlei bevoegdheden berusten dus in haar diepsten grond op Gods wil. Maar evenzeer als de bevoegdheden van elk souverein gezag uit het wezen en de natuur van de overheid voortvloeien en in de grondwet slechts haar juiste en vaste omlijning vinden, zoo vloeit ook de vrijheid van handelen en beweging uit de natuur van den mensch voort, en worden de daarbij in acht te nemen grenzen vastgesteld door den gewonen wetgever, terwijl de vrijheid van dezen op haar beurt door de grondwet wordt omschreven of beperkt.

Wie zijn 's konings onderdanen?

Allen die zich op het grondgebied bevinden van het koninkrijk der Nederlanden, derhalve ook de bevolking in onze verschillende koloniën, vermits „de kolonien en bezittingen in andere werelddeelen" tot het grondgebied van het koninkrijk behooren (art. 1). Allen zijn zij gehoorzaamheid verschuldigd aan het hoofd van den staat. [1])

In den aanvang der germaansche staatsontwikkeling was de vorst het hoofd van den stam; verschillende stammen woonden op eenzelfde grondgebied, en hadden elk hun eigen recht, ook al stonden zij onder eenzelfden vorst. Vorst en volk zwoeren *aan elkander* trouw, weshalve het woord onderdaan ook een persoonlijke verhouding aanduidt. Maar reeds

1) Het woord „staat" of „koninkrijk der Nederlanden" omvat het Rijk, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao; elk dezer vier „gemeenschappen" heeft een eigen vermogen. In de grondwet is het onderscheid tusschen Rijk en Staat niet altijd consequent doorgevoerd.

sinds eeuwen is de vorst het hoofd geworden van het grondgebied (b.v. Rex Franciae, niet meer Rex Francorum), en daardoor drukt het woord „onderdaan" ook niet meer die persoonlijke verhouding uit, die er vroeger in lag.

Intusschen reikt ook nu nog de band die vorst en volk verbindt verder dan het grondgebied van den staat. Ook buiten zijn land kan een Nederlander bijzondere staatsverplichtingen te vervullen hebben, zich aan schending daarvan schuldig maken, of rechten doen gelden tegenover de Nederlandsche overheid. De vraag in hoever iemand tot „het staatsverband," in Duitschland terecht „Unterthanen-Verband" genoemd, behoort, komt ter sprake bij de behandeling van art. 4.

art. 1. *Het koningrijk der Nederlanden omvat het grondgebied in Europa, benevens de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.*

De grondwet vangt aan met de omschrijving van het *grondgebied* van het koninkrijk. Die omschrijving dient alleen om aan te duiden dat ook het grondgebied der koloniën en bezittingen in andere werelddeelen tot het koninkrijk behooren. Wel staan Javanen, Battakkers, Papoeaas enz. niet op éene lijn met de Nederlanders; hun rechten en verplichtingen verschillen van de onze; maar hun landen zijn geen domeingoederen, noch private bezittingen van Nederland. De koning staat tot de bewoners dier bezittingen in dezelfde verhouding als tot die van Nederland, en is dus jegens hen in dezelfde mate als jegens de Nederlanders tot het beschermen van hun rechten en vrijheden verplicht. Wel regeert hij over hen als absoluut vorst, omdat die volken niet geschikt zijn of nog niet geschikt worden geacht tot medezeggenschap; maar ook een absoluut vorst is, gelijk reeds meermalen werd opgemerkt, aan de bestaande wetten en rechtsgewoonten des volks gebonden. Alleen zijn door de decentralisatie-wetgeving en de instelling van den volksraad eenige jaren geleden eenige stappen gedaan in de richting van medezeggenschap.

Bij de jongste redactie der grondwet is de aanduiding der grenzen zelve van ons land weggelaten; terecht, wijl die grenzen niet staatsrechtelijk door onze grondwet, maar volkenrechtelijk, nl. door tractaten, worden vastgesteld. Herziening

eener grondwet ten einde, na een in den oorlog verloren grondgebied, de grenzen op nieuw vast te stellen, zooals na de losscheuring van België is geschied, heeft geen zin.

In art. 1 G.W. 1848 werd o.a. vermeld: „het Hertogdom Limburg, behoudens de betrekkingen van het Hertogdom Limburg, met uitzondering der vestingen Maastricht en Venlo en van hare kringen, tot het Duitsche Verbond." 1) Die betrekkingen zijn vastgesteld bij art. VI van het op 11 Mei 1867 te Londen gesloten tractaat, opgenomen in het Staatsblad bij besluit van 5 Juni 1867 (Stsbl. n° 54). De redenen om aan Limburg een bijzondere stelling toe te kennen, welke redenen uitsluitend van volkenrechtelijken aard waren, bestaan niet meer. Daarmee is ook de reden vervallen om aan die provincie den titel van „Hertogdom" toe te kennen. Deze was in 1839 ingevoerd wegens de verhouding van onzen koning tot den Duitschen Bond; maar Limburg was geen grondgebied van den Duitschen Bond en evenmin eene zelfstandige provincie. Niettemin werd de titel nog langen tijd in officieele stukken gebezigd, en sommige Limburgers schenen daaraan veel te hechten. Op zich zelf een hertogdom, zij het ook enkel op papier, te vormen scheen hun iets verhevevers, dan met tien zusteren deel uit te maken van een koninkrijk.

art. 3. De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen en nieuwe vormen. art. 3.

De grenzen van het Rijk, van de provinciën en van de gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.

Formeel berust de indeeling van het grondgebied enkel op het goedvinden van den wetgever. Deze is aan geen historische grenzen gebonden. Het is echter onverstandig daarmee geen rekening te houden, omdat, zooals boven uiteengezet is, eene gemeente geenszins een op administratieve indeeling berustend deel van het rijk is, maar zich historisch gevormd heeft. Administratieve redenen kunnen zonder twijfel wijziging der grenzen of samensmelting van gemeenten noodzakelijk maken, en eene gemeente kan geen recht op hare zelfstandigheid doen gelden; maar onbillijkheid kan vaak van samen-

1) Zie over die betrekkingen Thorbecke, Aanteekeningen op de Grondwet, Dl. I, bl. 4 en vlgg.

smelting het gevolg zijn, Het is in elk geval noodig, de regeling bij de wet te doen vaststellen en niet bij koninklijk besluit.

De wijziging evenals de toevoeging van nieuwe provinciën (waarbij men vooral het grondgebied der Zuiderzee op het oog had) kan alleen geschieden bij de wet. De bestaande indeeling berust slechts gedeeltelijk op historische wording. Immers verbrak art. 3 der 'Acte van Staatsregeling den bestaanden toestand door de invoering van de volslagen onhistorische indeeling in acht Departementen, welke dan weder in ringen en gemeenten werden onderverdeeld. Maar reeds in 1801 kwam men daarop terug, en werden, bij art. 21 der Staatsregeling, in hoofdzaak de grensscheidingen der voormalige gewesten als grensscheidingen der acht Departementen aangewezen. In dat artikel vindt men bepalingen ten aanzien van eenige speciaal aangewezen deelen. Art. 10 van de staatsregeling van 1805 bracht in die verdeeling eenige geringe wijzigingen. Na de bevrijding van het fransche juk werd, bij de grondwet van 1814, zoo goed als geheel, de verdeeling weer ingevoerd, die art. 10 der Staatsregeling 1805 had verordend. Alleen noemde men nu de Departementen „Provinciën of Landschappen", en vormde er negen in plaats van acht, doordat Drenthe, vroeger provisioneel vereenigd met Overijsel, nu een afzonderlijke provincie werd. Tijdens de vereeniging met België werd de provinciale indeeling op nieuw geregeld, bij de artt. 1 en 2 Grondwet 1815; behalve van Brabant werden de grenzen van de noordelijke provincies niet gewijzigd. In 1840 eindelijk moest nog het „Hertogdom Limburg" nader geregeld worden, doch het overige bleef zooals het was, en latere grondwettelijke regelingen brachten daarin geen wijziging. Alleen liet men in 1887 uit de grondwet de opsomming der provinciën weg, omdat zij overbodig is, daar de wet toch elk oogenblik de grenzen veranderen, zelfs geheele provinciën met andere vereenigen kan.

Hoe eene wet de grenzen van het *rijk* kan wijzigen is niet wel in te zien, daar dit alleen kan geschieden bij tractaat [1]). Dat zulk een tractaat alleen bekrachtigd kan worden na goedkeuring van de Staten-Generaal staat steeds in art. 59

1) Zie aanteekeningen op art. 1.

grondwet. Van de grenzen van het Rijk had hier derhalve geen melding moeten worden gemaakt.

Ten aanzien van de vereeniging en splitsing van gemeenten bevatten de artt. 128 en volgende der gemeentewet eenige algemeene regelen.

Grondwettelijke rechten en vrijheden.

Gelijk boven reeds werd opgemerkt berusten onze rechten en vrijheden niet op de grondwet, maar is het niettemin wenschelijk dat de grondwet eenige grenzen stelt, die de overheid zoowel bij het verrichten van hare bestuurstaak, als bij het vaststellen van het recht zal hebben te ontzien.

Welke zijn nu die „grondwettelijke rechten en vrijheden van het Nederlandsche volk?"

In de eerste plaats komt in aanmerking *de gelijkheid van allen voor de wet.*

Het is niet juist, de erkenning van dit beginsel toe te schrijven aan de revolutie van 1789, alsof het eerst de revolutiemannen van die dagen dat beginsel hadden geëerbiedigd. De erkenning is veeleer het product eener rechtsovertuiging, die te harer vorming eeuwen noodig heeft gehad en nog somtijds wankelt.

Aanvankelijk waren bij de Germanen alleen de volksgenooten, de leden van den stam vrij; vrijheid viel samen met recht. Slechts wie vrij was, dus tegenover elkeen, natuurlijk binnen de door ieder te eerbiedigen grenzen, zijn vrijheid kon handhaven, had recht. Wie *minder vrij* was, had ook minder recht; de *onvrijen* waren rechteloos. Eerst na de doorwerking van de christelijke beginselen werd dit anders, en zonder de doorwerking van die beginselen zoude die gelijkheid voor de wet vermoedelijk nimmer tot haar recht zijn gekomen. Althans kennen de meeste niet-christelijke volken die gelijkheid niet. Wel breidde in het Romeinsche Rijk, toen dit wereldrijk geworden was, „het burgerschap" zich uit over *alle* Italianen, maar de slavernij bleef; zelfs nog nadat de Germanen het Romeinsche Rijk hadden overweldigd. Daarna brak het beginsel der nationaliteiten zich baan, krachtens hetwelk elke stam zijn eigen recht, dus ook zijn eigen „weer" had. De voornaamste stam had een hoogere

„weer" dan de lagere; voor den verslagene van den eenen stam moest hooger zoen betaald worden, dan voor dien van den anderen. Maar dit verschil verdween naarmate de eenheid van het Rijk toenam. De kerk bevorderde de rechtsgelijkheid der standen en het besef der gelijkwaardigheid van alle menschen; immers zijn volgens haar allen kinderen van éénen Vader; allen des doods schuldig; allen slechts door eene liefdedaad Gods te redden. In de H. Schrift vond de kerk trouwens het beginsel terug. Immers waren er in Israël wel knechten of slaven, maar die waren geenszins rechteloos; hun vrijheden en verplichtingen waren wèl omschreven, en, zoo de eigenaar misbruiken pleegde, werd in vele gevallen de onvrije vrij. Die onvrijen schijnen dan ook een deel van het gezin te hebben uitgemaakt, en vormden geenszins een afzonderlijken slavenstand, zoodat er in Israël ook nimmer eenige slavenoorlog geweest is. Die verhouding tusschen eigenaar en knecht was zóó „humaan" geregeld, dat het te wenschen ware dat zelfs heden ten dage overal dezelfde verhouding bestond tusschen patroon en „vrijen" arbeider! Welke geest dus de Christelijke Kerk zelve bezielen moest en bezield heeft ligt voor de hand. Denkt men nu nog aan den invloed der kruistochten en aan de omstandigheid dat de geestelijkheid voor een groot deel voortkwam uit de lagere volkskringen, terwijl er voor ieder gelegenheid was om op te klimmen tot de hoogste rangen in de kerkelijke hiërarchie, dan wordt het duidelijk dat de gelijkheid voor de wet geenszins een uitvinding is van de fransche philosofen der achttiende eeuw. Wel heeft het langen tijd geduurd, voordat alle ongelijkheid voor de wet verdwenen was, hoewel „ongelijkheid", — welke samenhangt met eene verdeeling in standen — geenszins gelijkstaat met rechteloosheid of willekeur. Maar reeds vóór het uitbreken der revolutie waren, zoowel hier te lande als in Frankrijk, bijna alle overblijfselen der hoorigheid lang verdwenen; ook dus reeds vóór de fraaie bepaling van art. 3 der Algemeene Beginselen, staatsregeling 1789, waarin, alsof men met een aandeelen-maatschappij te doen had, te lezen staat: „alle leden der maatschappij hebben, zonder onderscheiding van geboorte, bezitting, stand, of rang, eene *gelijke* aanspraak op derzelver voordeelen."

Het is opmerkelijk dat juist in datzelfde Frankrijk, dat velen

de bakermat achten te zijn van elk gezond staatsrechtelijk bepaaldelijk ook van het hier besproken beginsel, juist een eeuw na de groote revolutie zich verschijnselen voordeden, die met dat beginsel geheel in strijd zijn, vermits immers eenerzijds — bij de berechting van Dreyfus — rechtscolleges, blijkbaar uit Jodenhaat, bestaande rechtsbeginselen op zijde stelden, anderzijds — bij de regeling van de scheiding van kerk en staat, — ter bestrijding van den godsdienst, de belijders daarvan aan uitzonderingswetten werden onderworpen. Intusschen is niet te loochenen, dat de „Jodenquaestie" eigenaardige moeilijkheden oplevert; niet omdat de Joden een anderen godsdienst belijden, maar omdat zij nog steeds een eigen nationaliteit vormen, en daardoor in botsing komen met het overal elders bestaande feit, dat de afstamming haar beteekenis verliest, en in het openbare maatschappelijke leven alleen het staatsverband beteekenis heeft. Dezelfde moeilijkheid die de aanwezigheid der Chineezen in de V. S. den Amerikanen berokkent, baart de aanwezigheid der Joden den volken van Europa. Behalve door de banden die de menschen onderling saambinden, voelen de Joden als volk zich ook nog als kinderen van éénen stam verbonden, hetgeen hun kracht tegenover de steeds meer uiteenvallende „leden van den staat" verklaart. Als afzonderlijke „natie" hebben zij hun eigen belangen, verbindingen, doeleinden. Nochtans zou het zeer verkeerd zijn om hunnentwille een zoo heilzaam beginsel als gelijkheid van allen voor de wet los te laten, en bovendien hoogst onrechtvaardig, omdat waar zij ten aanzien van het dragen der staatslasten niet van de overigen worden onderscheiden, het niet aangaat dit laatste wel te doen, waar het geldt „de *gelijke* aanspraak op derzelver voordeelen."

Het beginsel van gelijkheid van allen voor de wet spreekt zich uit in de artikelen 4, 6 en 5 der grondwet. Over elk dier artikelen enkele opmerkingen.

Het 4e artikel der G.W. luidt:

art. 4. *Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hebben gelijke aanspraak op bescherming van personen en goederen.*

De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen, en de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering verdragen met vreemde Mogendheden kunnen worden gesloten.

De eerste alinea van dit artikel vindt men reeds in art. 4 grondwet 1815, behalve dat daarin ook voorkomen de woorden „betzij ingezetenen of vreemdelingen"; woorden welke bij de laatste grondwetherziening zijn vervallen, omdat zij geen tegenstelling vormen. Niettegenstaande die woorden zette men de vreemdelingen over de grenzen, alsof er stond: de vreemdelingen hebben *onderling* en de ingezetenen hebben *onderling* gelijke aanspraak op bescherming.

Er is wel degelijk een goede grond voor, om de bevoegdheden en vrijheden van vreemdelingen meer te beperken dan die van eigen onderdanen, deze nl., dat de eersten zich gemakkelijker buiten het bereik der wet kunnen stellen dan de laatsten. De ongelijkheid wordt ook thans nog aangenomen: zie art. 9 Algemeene Bepalingen der wetgeving van het koninkrijk; de artt. 127, 152, $585^{1°}$, 768, 855 Burg. Rechtsv., art. 16 wet van 22 April 1855 (Stsbl. n°. 32). Intusschen wordt steeds naar grootere rechtsgelijkheid gestreefd, gelijk blijkt uit de verdragen ter codificatie van het internationaal privaatrecht, gesloten te 's Gravenhage den 14^{en} November 1896 en 17^{en} Juli 1905 tusschen ons land en vele andere staten, gedeeltelijk goedgekeurd bij de wet van 31 December 1897 (Stsbl. n°. 275). 1) De ook voor de praktijk zoo belangrijke vraag of, door goedkeuring van het tractaat ook de bestaande wet, die daarmede in strijd is gewijzigd wordt, werd vroeger behandeld. 2)

Deze ongelijkheid is niet in strijd met art. 4. Gelijke bescherming van persoon en goederen is niet hetzelfde als algeheele gelijkheid van recht of van burgerlijk recht. Bij de laatste grondwetherziening is deze vraag uitvoerig behandeld.

Allen die volgens de wet van 12 Dec. 1892 (Stsbl. n°. 268) den staat van Nederlander niet bezitten of niet uit anderen hoofde Nederlandsche onderdanen zijn (zie de wet van 1910

1) Zie omtrent die codificatie, waaraan vooral mr. T. M. C. Asser een werkzaam aandeel heeft genomen, „la codification du droit international privé. Bulletin des conférences de la Haye." Belinfante et Bohn 1907.

2) Zie bl. 106 en vlgg., alsmede de discussies gevoerd in de Staten-Generaal, 2e Kamer 24 Juni 1903 en 1e Kamer 22 Juli 1903.

hieronder pg. 308), zijn vreemdelingen, blijkens art. 12 van die wet.

De wet van 13 Augustus 1849 (Stsbl. n°. 39) regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Volgens die wet worden reis- en verblijfpassen gegeven onder zekere voorwaarden, en moeten die passen om de drie maanden worden verlengd; bij weigering beslist daarover de kantonrechter. Wil men echter die wet en de bedoeling der grondwet verijdelen, dan laat men vreemdelingen toe zonder verlofpassen; zoodoende kan men ze, krachtens art. 9 dier wet, ten allen tijde over de grenzen zetten.

De wet van 6 April 1875 (Stsbl. n°. 66) regelt de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van uitlevering van vreemdelingen verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten. Deze wet berust op art. 4 der G.W., dat niet spreekt van Nederlanders. Ten aanzien van Nederlanders kan dus krachtens dit artikel zoodanige regeling niet worden gemaakt. Doch laat art. 59 $^{3e\ lid}$ der G.W. toe eene wet te maken, waarbij de koning zich de bevoegdheid voorbehoudt, ten aanzien van uitlevering van Nederlanders verdragen te sluiten zonder goedkeuring der Staten-Generaal? De minister Heemskerk heeft hierop, in antwoord op het verslag der Eerste Kamer, bevestigend geantwoord; maar dit schijnt in strijd met hetgeen is voorgevallen in de Tweede Kamer, waar was voorgesteld in plaats van „hunne" (der vreemdelingen) „uitlevering" alleen te lezen „uitlevering." Ware dit aangenomen, dan zou het duidelijk geweest zijn, dat ook ten aanzien van uitlevering van Nederlanders de algemeene voorwaarden enz. bij de wet konden worden geregeld. Nu dit voorstel echter verworpen is, schijnt de bevoegdheid daartoe uiterst twijfelachtig, en zal voor elke regeling eene afzonderlijke wet of goedkeuring van het tractaat noodig zijn.

Dat de wetgever bevoegd is een tractaat tot uitlevering ook van Nederlanders goed te keuren, moet, na verwerping van een amendement om dit te verbieden, wel worden aangenomen. Het sluiten van zulk een tractaat is echter wenschelijk noch noodig. Art. 5 2° van ons Strafwetboek bedreigt met straf Nederlanders die buiten het Rijk in Europa zich aan misdrijf schuldig hebben gemaakt, en dat is voldoende.

Maar dat de artt. 155 en 156 der grondwet zich er tegen zouden verzetten,[1]) is te betwijfelen; immers indien de wetgever bepaalde dat ook in het buitenland de *judex loci commissi* recht zal spreken ten aanzien van Nederlanders die aldaar hebben misdreven, dan zou men wel kunnen beweren dat dit een vreemde wetsbepaling zou zijn, omdat de wetgever niets met regeling van buitenlandsche rechtspraak te doen heeft, maar niet dat die Nederlanders worden afgetrokken van den rechter welken de wet hun toekent.

Art. 6 der G.W. luidt als volgt:

art. 6. *De wet verklaart wie Nederlanders en wie ingezetenen zijn.*

Een vreemdeling wordt niet dan door eene wet genaturaliseerd.

De wet regelt de gevolgen der naturalisatie ten aanzien van de echtgenoot en minderjarige kinderen van den genaturaliseerde.

Allen hebben gelijke aanspraak op bescherming, maar daarom nog niet dezelfde rechten. Dit geldt inzonderheid ten aanzien van de politieke bevoegdheden. Daarom is er onderscheid tusschen Nederlanders, ingezetenen en vreemdelingen. Wat daaronder verstaan moet worden bepaalt de wet van 12 December 1892 (Stsbl. n°. 268) „op het Nederlanderschap en het ingezetenschap." Bij die wet is een einde gemaakt aan de verwarring welke vóór dien tijd bestond, doordat het Burgerlijk wetboek en de wet van 28 Juli 1850 (Stsbl. n°. 44) twee verschillende regelingen van dezelfde zaak inhielden.

Zoowel de wet van 1850 als die van 1892 sloten echter de bevolking van Ned.-Indië van het Nederlanderschap uit. Aan die uitsluiting uit de volksgemeenschap is een einde gekomen door de wet van 10 Febr. 1910 (Stsbl. n°. 55), waarbij allen die in Ned.-Indië uit aldaar gevestigde ouders geboren zijn, tot „Nederlandsche onderdanen" werden gemaakt. Die Nederlandsche onderdanen worden dan met name wat uitlevering, uitzetting en de toepasselijkheid van het Strafwetboek aangaat met Nederlanders gelijkgesteld. Het woord heeft hier dus een technische beteekenis en een

1) Zie Buys, Grondwet, Dl. III, bl. 14.

engeren zin dan dezelfde term bezit als de grondwet dien in de artt. 29 en 52 der grondwet bezigt.

Een vreemdeling kan het staatsburgerschap verkrijgen door naturalisatie, een onderwerp dat bij dezelfde wet is geregeld.

In de grondwet 1815 is de bevoegdheid van den koning om te naturaliseeren niet geregeld. Wel zegt art. 10 dier grondwet dat gedurende een jaar na de invoering dier wet het den koning vrijstaat aan de daar aangeduide personen het volle recht van inboorlingschap en de verkiesbaarheid tot alle ambten zonder onderscheid te vergunnen, maar dat artikel bevat iets anders dan de bevoegdheid om te naturaliseeren. Het geeft den koning, hoewel slechts tijdelijk, de bevoegdheid om af te wijken van de artt. 8 en 9 dier grondwet.

Naturalisatie is een regeeringsdaad en behoort dus uit te gaan van de kroon. Aangezien de wet bepaalt wie Nederlanders, wie vreemdelingen, wie ingezetenen zijn, zoo kan de koning daarvan niet afwijken, tenzij de wet zelve die afwijking gedoogt. Bij die wet kunnen ook algemeene regelen worden gesteld, die bij die afwijking zullen behooren in acht te worden genomen.

Maar het naturaliseeren zelf, hetwelk eene beschikking is op een verzoek, behoort door den koning te geschieden. De bepaling dat tot het naturaliseeren van een bepaald persoon eene wet noodig is, is zonderling. De Staten-Generaal behoorden niet te worden geroepen eene wet toe te passen in een concreet geval. Ondanks den gevoerden tegenstand is bij de laatste redactiewijziging der grondwet die zonderlinge bepaling blijven bestaan.

De naturalisatie is individueel; zij gaat niet over op de vrouw en kinderen, tenzij de wet zelve dit bepaalt. Vandaar de slotalinea van art. 6.

Ieder Nederlander is tot elke landsbediening benoembaar. art. 5.

Geen vreemdeling is hiertoe benoembaar, dan volgens de bepalingen der wet.

Aldus artikel 5 der grondwet.

De benoembaarheid van ieder Nederlander tot elke landsbetrekking is een der uitvloeisels van het beginsel van aller gelijkheid voor de wet. Strict genomen behelst het artikel

eene onwaarheid. De bedoeling is echter duidelijk, namelijk dat niemand wegens rang of geboorte mag worden uitgesloten. Op dezelfde wijze drukt zich art. 169 uit, om uitsluiting wegens belijdenis af te snijden. De voorwaarden tot eenige benoeming moeten dus gelijkelijk voor allen verkrijgbaar zijn. Die voorwaarden behooren uitsluitend met het oog op het algemeen belang te worden vastgesteld. Met de beschouwingen uit een vroeger tijdperk brak reeds art. 15 Algemeene Beginselen der staatsregeling 1798.

Met landsbediening staat gelijk rijksbetrekking of staatsambt, d. w. z. elke bediening die ten behoeve van het gemeene land wordt waargenomen, onverschillig wie bezoldigt of opdraagt. Hieronder valt wel de betrekking van burgemeester, maar niet die welke enkel binnen den kring van provincie, gemeente of waterschap wordt uitgeoefend. Een en ander volgt uit de wet van 4 Juni 1858 (Stsbl. n°. 46) „regelende de benoembaarheid van vreemdelingen tot landsbedieningen." Voor de benoembaarheid van officieren komen nog in aanmerking de artt. 15, 25 en 32 wet van 21 Juli 1890 (Stsbl. n°. 126) „tot regeling van het militair onderwijs bij de Landmacht."

Bij de wet van 2 Augustus 1884 (Stsbl. n°. 188) is benoemd tot Regentes van het Koninkrijk H. M. Adelheid Emma Wilhelmina Theresia Koningin der Nederlanden, geboren prinses van Waldeck en Pyrmont. Daar deze benoeming krachtens de wet geschiedde, is zij niet in strijd met de grondwet. De hoogleeraar de Louter ontkent dit, doch beweert tevens dat regentschap niet valt onder de in art. 5 bedoelde landsbedieningen [1]).

Godsdienstvrijheid.

Ook deze vrijheid berust niet op een aangeboren menschenrecht. Zij heeft ten minste geenszins in vroegere eeuwen bestaan, en bij verreweg de meeste volken bestaat zij ook nu nog niet, althans niet in dien zin dat alle belijders van welken godsdienst ook dezelfde staatkundige rechten hebben, en dat de godloochenaars met hen staatsrechtelijk op éene lijn staan.

1) Bijdr. tot de kennis v. h. staats-, prov.- en gemeentebestuur in Ned. 1885, bl. 113.

Zoowel de bewering dat de godsdienst, als zijnde eene zaak des harten, de overheid niet aangaat, als die andere dat de staat bij de godsdienstige overtuiging der ingezetenen geen belang heeft, is onhoudbaar. De meest eenvoudige waarneming doet zien, dat juist niets zóó directen invloed heeft op de vorming en ontwikkeling van een volk als de godsdienst. Zelfs op de gelaatstrekken laat die invloed zich bespeuren. Niet slechts hangt, bij niet-christelijke volken, de wetgeving saam met godsdienstige voorstellingen, zoodat om gene te verbeteren hervorming van deze laatste vooraf moet gaan, maar ook bij christelijke volken openbaart het verschil van godsdienst zich in geheel de vorming van het volk, zelfs daar, waar de afstand niet zoo groot is als die tusschen Roomsch-Katholieken en Protestanten. Wie van oordeel is dat de overheid niet onverschillig behoort te zijn omtrent de geestelijke vorming van het volk, en niettemin verklaart dat de godsdienstige overtuigingen van het volk haar niet aangaan, is met zich zelf in tegenspraak.

Vaak wordt godsdienstvrijheid voor het noodzakelijk uitvloeisel van gewetensvrijheid gehouden, en, daar gewetensvrijheid een recht is dat men iemand niet kan ontnemen, zoo volgt daaruit de godsdienstvrijheid dan van zelf. Doch is dit juist? Omvat gewetensvrijheid de bevoegdheid om steeds naar eigen consciëntie te *handelen*, dan bestaat zij nergens en is zij in een geordenden staat onbestaanbaar. Beteekent zij alleen de bevoegdheid om *in zijn binnenste* te denken en te oordeelen zooals men wil, dan kan geen overheid ze onderdrukken, maar dan sluit ze nog niet de vrijheid om God openlijk te dienen in.

Gewetensvrijheid staat met godsdienstvrijheid wel in nauw verband, mits men ze niet verwarre met inwendige overtuiging. Veelal worden gewetens- en gemoedsbezwaren als woorden van een en dezelfde beteekenis gebezigd; doch ten onrechte. Slechts hij kan in waarheid spreken van gewetensbezwaar, die boven zich een Macht erkent welke *eischt* dat men naar een bepaalde overtuiging zal handelen, een rechter tegenover wien hij zich te verantwoorden heeft. Alleen zóó iemand kan tusschen twee machthebbers komen te staan; tusschen een aardschen en een Goddelijken machthebber. Wie zulk een hoogeren Rechter niet erkent, zal zich steeds

kunnen neerleggen bij Spinozaas gevoelen, dat men dikwijls moet handelen in strijd met datgene, wat men goed acht; dat men zelfs zóó moet doen, wil men zich een rechtvaardig en vroom burger betoonen, omdat de vraag wat recht is enkel afhangt van de beslissing der overheid. [1])

Maar wie zich op zijn geweten beroept, doet een beroep op een voor anderen niet waarneembaren Rechter. En die rechter is niet onfeilbaar. Iemands geweten kan zeer wel in strijd zijn met den werkelijken wil Gods, en de bekrompen sterveling kan slechts spreken van hetgeen hem toeschijnt Gods wil te zijn. Dit geldt zelfs voor hem die zich beroept op het geschreven Woord van God, op de Heilige Schrift. Want, om met Marnix van St. Aldegonde te spreken, „de consciëntie is ook wel eene inbeeldinghe van hetghene dat men meynt met Godes Woord overeen te stemmen; want anders soo moesten altydt alle consciëntien overeencomen, mits (overmits) dat het oordeel ende Woordt Godes niet verscheyden en is." [2])

Het is dan ook zeer natuurlijk, dat men telkens beproeft het recht der individueele gewetensvrijheid op zijde te schuiven, en alleen een collectieve of kerkelijke gewetensvrijheid te erkennen. Het meest consekwent is dit door die Christenen gedaan, die óf eene onfeilbare kerk aannemen, óf wel het gezag „van meerdere kerken", aan wier uitspraken dan allen die tot die kerk behooren zich hebben te onderwerpen. Zóó is men althans eenigermate tegen voorgewende of willekeurig opgeworpen bezwaren gewaarborgd. Maar in den diepsten grond is dit toch de loochening van den band die elken mensch individueel aan God verbindt.

De ware Christen kan zich de gewetensvrijheid niet laten ontfutselen, maar hij kan de oprechtheid en echtheid van zijn gewetensbezwaar niet anders bewijzen, dan door de kwade gevolgen welke daaraan gemeenlijk verbonden zijn zoolang te dragen, totdat de overheid zelve zooal niet de gegrondheid, dan toch de eerbiedwaardigheid ervan erkent. Zoowel vóór als na Christus zijn er telkens individuen ge-

1) Tractatus theol. pol. Cap. XX fol. 605. Editio v. Vloten et Land.
2) Godsdienst. en kerkelijke geschriften, Edid. J. J. van Toorenenbergen 1871. Dl. I, bl. 144.

weest, die tegen alle priesterlijke en wereldsche macht in zijn blijven getuigen en het martelaarschap voor de Waarheid hebben aanvaard totdat de waarheid heeft gezegevierd. Die waarheid is, dat God geen uitwendigen, maar een inwendigen eeredienst van ons verlangt. Naarmate de uitwendige eeredienst door den inwendigen vervangen wordt, dringt Gods wet dieper door in het menschelijk leven en wordt de *ware* vrijheid verkregen, want de volmaakte wet is die der vrijheid. [1]) Het gevolg van deze waarheid is, dat de overheid zich nimmer direct met den godsdienst behoort te bemoeien. Elke uitwendige bevoorrechting van eene kerk of eene godsdienstige richting leidt noodzakelijk tot schijnvroomheid en huichelarij, beiden met echten godsdienst onbestaanbaar. Alleen moet de overheid, om de waarheid te doen zegevieren, alles wegnemen wat eenigermate de vrije verkondiging der waarheid in den weg zou kunnen staan.

Menigmaal is, ook met beroep op de geschiedenis vooral van Israël, door den geloovigen Christen het tegendeel betoogd. Hoewel hier een uitvoerige weerlegging van dat gevoelen niet op haar plaats zou zijn, mag toch worden opgemerkt, dat Israël was een theocratie, en dus niet enkel als richtsnoer voor den wetgever de wet der Tien geboden ontvangen had, maar bovendien eene volledige wetgeving, waarin o. a. de eeredienst nauwkeurig is omschreven. Verzet tegen dien uitwendigen eeredienst mocht worden gestraft, maar met iemands persoonlijk geloof liet de overheid zich niet in. Er was eene wet, er waren priesters, maar er was geene hiërarchie, geen vaststelling van wat men te gelooven had, geen bemoeiing van overheidswege met iemands persoonlijk geloof. Die wetgeving kweekte dan ook geen schijnvromen, al zijn zelfs onder dat stelsel deze niet weggebleven. De overheid bemoeide zich enkel met den uitwendigen eeredienst. Naarmate deze evenwel is vervangen door een aanbidding in geest en waarheid, moest de directe bemoeiing der overheid wel door een indirecte vervangen worden. Velen schijnen dit nog niet in te zien. Toch toont het Nieuwe Testament duidelijk genoeg aan, dat des Christens roeping is „getuigen"; nergens wordt daarin meer, direct of indirect,

1) Jacobus I : 21—25.

de overheid tot meewerking ter verbreiding der waarheid geroepen. Ook uit het bekende „dwingt ze om in te komen" [1]) volgt het niet; de tegenstelling ligt niet in het dwingen of niet-dwingen, maar in het gaan eerst tot de aanzienlijken, die, bij weigering om in te komen, juist aan hun lot worden overgelaten, en daarna tot hen die in de wegen en heggen zijn. In de Christelijke Kerk zijn dan ook telkens haar ernstigste en oprechtste belijders tegen de menschelijke dwingelandij in verzet gekomen. Het bekende art. 36 der Gereformeerde Belijdenis zegt in waarheid niets anders. Om den zin daarvan wel te verstaan, moet in 't oog worden gehouden dat het niet bedoelt de grenzen te stellen van de overheidsbemoeiing in zake van godsdienst, — van kerk spreekt het eigenlijk niet, doch alleen van het koninkrijk van Jezus Christus, — maar dat het bedoelt de „verwerping van de wederdoopers en andere oproerige menschen, en in 't algemeen al degenen die de Overheden en Magistraten verwerpen en de justitie omstooten willen, invoerende de gemeenschap der goederen, en verwarren de eerbaarheid die God onder de menschen gesteld heeft." Dáártegenover stelt de Belijdenis, „dat onze goede God, uit oorzaak der verdorvenheid des menschelijken geslachts, Koningen, Prinsen en Overheden gesteld heeft, willende dat de wereld geregeerd wordt door wetten en politiën opdat de ongebondenheid des menschen bedwongen worde en het alles met goede ordinantie onder de menschen toega. Tot dien einde heeft Hij de Overheid het zwaard in handen gegeven tot straffe der boozen en bescherming der vromen.... Verder, een ieder, van wat kwaliteit, conditie of staat hij zij, is schuldig zich den Overheden te onderwerpen, schattingen te betalen", enz.

Maar nu staat er bovendien in: „hun ambt is, niet alleen acht te nemen en te waken over de Politie, maar ook de hand te houden aan den Heiligen kerkedienst: om te weeren en uit te roeien alle afgoderij en valsche godsdienst, om het rijk des Antichrists te gronde te werpen en het Koninkrijk van Jezus Christus te vorderen; 't woord des Evangeliums overal te doen prediken, opdat God van een iegelijk geëerd en gediend worde gelijk Hij in zijn woord gebiedt."

1) Lukas XIV:16—24.

Hiertegen is men vaak te velde getrokken, en inderdaad is ook dit artikel door de kerk toegepast op eene wijze die met het hier verdedigde geheel in strijd is. Het geldt hier echter geen staatsstuk, maar een geloofsverklaring, waarbij ook op de diepere beteekenis der gebezigde woorden mag worden gelet. Over het middel, dat de overheid moet bezigen om zijn ambt, nl. om uit te roeien de afgoderij enz. te vervullen, wordt niet gesproken, zoodat, als het blijkt dat dit het best geschiedt door de vrijheid te verdedigen en te beschermen, en het slechtst door aan de eene groep van belijders boven de andere overheidssteun te verleenen, niets belet dien beteren weg in te slaan. Het stellen van het beginsel heeft met de toepassing ervan niets te maken. Het „hand houden aan den Heiligen kerkedienst" beteekent bescherming. „Maintenir le sacré ministère," „te waken over de burgerlicke regeeringe ende policie," en „ook over de kercklicke saken"; „ut sacrum tueantur Ministerium"; al deze uitdrukkingen, in verschillende uitgaven der confessie gebezigd, duiden op de bescherming, die ook nu nog bij de grondwet wordt toegezegd. Wat betreft „het overal te doen prediken het woord des Evangeliums," een zinsnede die nog het meest aan directe overheidsinmenging doet denken, ook dit beteekent niet veel, als men bedenkt dat juist de Gereformeerde kerken zich sterker dan andere protestantsche kerken tegen deze bemoeiing der overheid hebben verzet, en dat eerst in 1816 onder Willem I, dus onder de werking van geheel tegenovergestelde beginselen, de directe bemoeiing van den koning met de kerk zoowel in Indië als hier is ingevoerd. Dat de staat een bepaalde geloofsbelijdenis zou moeten hebben, daarvan staat in het artikel geen woord; het zou ook praktisch onmogelijk zijn, zoolang niet aan een kerkelijk college de bevoegdheid werd toegekend den inhoud ervan *vast te stellen.* [1])

1) Het is intusschen onloochenbaar, dat de Gereformeerde Kerken bedoeld artikel steeds zoo hebben verstaan en bedoeld, dat de Overheid gerechtigd was tegenover dwaling en ongeloof de kracht van haren arm te doen gevoelen. Het is om die reden dat, in navolging trouwens van vele buitenlandsche kerken, een deel der nederlandsche Gereformeerde

In vorige eeuwen hebben ook de protestantsche Christenen voortdurend een meer directe inmenging van de overheid met den godsdienst, meer bepaaldelijk met hunne kerk voorgestaan. Toch zijn het niet in de eerste plaats de bestrijders van die kerk geweest, die juistere begrippen ingang hebben doen vinden, of liever, die de gevolgen waartoe het geloof naar protestantsche opvatting moet leiden het eerst hebben ingezien. Dit is, lang vóór de fransche revolutie, het eerst geschied door de Brownisten; ook Brown heeft, om het christelijk beginsel te doen zegevieren, vervolging te verduren gehad [1]), en terecht zegt Dr. Jellinek [2]) „was man bisher für ein Werk der Revolution gehalten hat, ist in Wahrheit eine Frucht der Reformation und ihrer Kämpfe.” Het is daarentegen juist de fransche revolutie geweest, die door haar oppervlakkige ontkenning van het verband tusschen godsdienst en staat, uitgedrukt in de bekende formule scheiding van kerk en staat, tegen de regelmatige doorwerking en juiste toepassing van het ware en christelijk beginsel een heftigen tegenstand heeft doen ontstaan. Tegen die „scheiding” kwam men met recht in verzet, maar ten onrechte meende men te moeten terugkeeren tot eene bemoeiing van den staat met de kerk, als in vroegere eeuwen had plaats gehad. De formule van „scheiding van kerk en staat” is onjuist, en steeds meer zal openbaar worden, dat er wel degelijk het nauwste verband is tusschen godsdienst en recht, dus ook tusschen kerk en staat, maar tevens, dat de wereldlijke overheid directen invloed niet uitoefenen kan, omdat eene wet, hetzij

---

kerken, in hare in 1905 gehouden Synode, de woorden „om te weren en uit te roeien alle afgoderij en valschen godsdienst” hebben geschrapt. Men achtte dat, met het oog op de andere artikelen der Belijdenis beter, dan de woorden op te vatten in een anderen zin, dan de samenstellers daarmee bedoelden Zie het advies in deze uitgebracht door eene daarvoor door de Synode benoemde Commissie, waarvan ook de schrijver van dit werk deel heeft uitgemaakt, en dat o. a. te vinden is in de Acta der Generale Synode van de Gereformeerde Kerken in Nederland, gehouden te Utrecht van 22 Aug. tot 7 Sept. 1905, bl. 273 - 315.

1) Zie Charles Borgeaud, Rise of modern democracy in old and new England. London, 1894,

2) Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1895, bl 42.

men dit wil of niet, niet anders dan in overeenstemming kan zijn met datgene wat leeft in de volksovertuiging; dat op de vorming van die overtuiging invloed kan worden uitgeoefend, en dat dit, van christelijk standpunt uit, het best geschiedt, wanneer men zooveel mogelijk aller consciëntie eerbiedigt en vrijheid en gelijkheid van alle kerken handhaaft.

Houdt men dit in het oog, dan zal ook de kerk tot haar recht komen. Er zijn nog altijd velen die meenen dat, in een staat zooals hij behoorde te zijn, ook de kerk zooals die behoorde te zijn regelmatig haar invloed zou moeten kunnen doen gelden. Dit kan worden toegegeven, zonder dat dit tot andere gevolgtrekkingen dan die hier verdedigd worden behoeft te leiden. Ware de kerk zooals zij behoorde te zijn, d. w. z. waarlijk één in haren Heer en Meester, dan zou de overheid niet tusschen verschillende kerken, welke allen zich de kerk of eene kerk noemen, behoeven te kiezen; iets dat zij op haar standpunt nimmer doen kan. Zij zou met de behoeften van die kerk rekenen, en ook achtslaan op hetgeen de ééne, ongedeelde kerk als zoodanig besloot; mocht zij echter op dit punt haar plicht vergeten, dan zou zij door de volksvertegenwoordiging, wier leden ook leden van die kerk zouden zijn, daaraan worden herinnerd en desnoods tot betere nakoming van haar plicht worden gedrongen. Eene afzonderlijke vertegenwoordiging der kerk zou daarvoor evenmin noodig zijn, als het voorschrift om met de kerk als zoodanig in geregelde correspondentie te treden.

Zoolang echter het ideaal niet bereikt is — en vooralsnog schijnt dit niet spoedig te zullen gebeuren, — moet men toch al vast den weg bewandelen, die op dat ideaal uitloopt. Dit geschiedt dan ook, als men zich houdt aan het hier verdedigde stelsel. Naarmate de kerk, nu nog in vele deelen gescheiden, haar macht over de geesten beter zal weten de handhaven, zal dit ook in de volksvertegenwoordiging openbaar worden, en zal de overheid daarmee te rekenen hebben. Wie de geschiedenis der beide vorige eeuwen, toen er een officieel verband bestond tusschen kerk en regeering, nagaat, ergert zich over de vernedering die de kerk zich destijds van wege de machthebbers dezer wereld, quasi haar voedsterheeren heeft moeten getroosten. Wie daarentegen opmerkt hoe in de laatste jaren alle of bijkans alle partijen

rekening beginnen te houden met hetgeen door de kerken, die nu geen aanspraak maken op eenige machtsuitoefening in den staat, verlangd wordt, hoe zelfs in sommige wetten de verlangens en belangen van hare voorgangers zijn ontzien, zooals bij die betreffende de plaatsvervanging, de schoolplicht, de belastingen, zal inzien dat die belangstelling in, dat ontzag voor de kerk verband houdt met het gezag, dat deze zich weet te verschaffen door eigen levenskracht. En die levenskracht ontleent zij niet aan den staat maar aan haren Heer.

Art. 167 luidt:

art. 167. *Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet.*

Vrijheid van godsdienstbelijdenis is in ons land feitelijk de vrucht van de revolutiebegrippen der vorige eeuw. In de beide daaraan voorafgaande eeuwen bestond zij slechts in zeer beperkte mate. Nochtans vloeit zij, gelijk boven is aangetoond, ook uit een ander beginsel dan dat der revolutie voort, en is dan ook (elders, veel beter zelfs dan in Frankrijk, gehuldigd lang vóórdat de beginselen der fransche revolutie daar waren doorgedrongen.

Art. 190 G.W. 1845 luidde: „de volkomen vrijheid van godsdienstige begrippen wordt aan elk gewaarborgd". Strict genomen waarborgde het dus niets meer dan vrijheid van denken. In 1848 werd daarom het woord belijden in de redactie opgenomen. „Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid", zegt art. 164, thans 167 der grondwet. Maar uit vrees dat nu „onder den dekmantel" van godsdienst allerlei omverwerpende leeringen zouden kunnen worden verkondigd, werd aan het algemeene voorschrift deze beperkende zinsnede toegevoegd: „behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet." Met behulp van deze zinsnede zou de grondwettelijk „gewaarborgde" vrijheid geheel kunnen worden weggemoffeld, door bij de strafwet het verkondigen van gevaarlijke leeringen te verbieden. Niet lichtelijk evenwel zal men hier te lande daartoe overgaan. Niettemin zijn reeds

nu, onder de werking van het artikel, onder den vorm van politievoorschriften preventieve maatregelen genomen. De wet op de kerkgenootschappen van 10 September 1853 (Stsbl. n°. 102) bevat eenige, hoewel zeer onbeduidende politievoorschriften. De mogelijkheid van het nemen van veel hinderlijker maatregelen wordt door het artikel niet buitengesloten.

Art. 169 luidt:

De belijders der onderscheidene godsdiensten genieten allen dezelfde burgerlijke en burgerschapsrechten, en hebben gelijke aanspraak op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen. art. 169.

Deze bepaling is een uitvloeisel van het beginsel, neergelegd in art. 167. „Volkomen vrijheid" van belijdenis sluit in zich gelijkstelling van politieke rechten, want bescherming (van de eene belijdenis) is vervolging (van de andere). Het artikel is wegens art. 5 G.W. eigenlijk overbodig. Strict genomen kunnen verwerpers van allen godsdienst zich op dit artikel niet beroepen; maar zij hebben er ook geene behoefte aan, vermits hun gelijkstelling met geloovigen volgt uit art. 5, en hun recht van spreken, vergaderen en vereenigen gewaarborgd wordt bij de artikelen 7 en 9 der grondwet.

Artikel 170 luidt:

Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust. art 170.

Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten.

Onder de openbare godsdienstoefeningen buiten de gebouwen worden processies verstaan. Deze zijn de uiting van de belijdenis eener „godsdienstige meening." Dientengevolge kan dit artikel als eene beperking van artikel 167 worden beschouwd.

Waar godsdienstvrijheid is, behoorde men ook de openbare godsdienstoefeningen vrij te laten, en, mits de in het belang

der openbare orde uitgevaardigde maatregelen door de belijders worden in acht genomen, de verstoorders dier oefeningen met straf te bedreigen. Zoo ruim van opvatting is echter de grondwet niet; om het publiek geen aanstoot te geven, verbiedt zij, behoudens enkele uitzonderingen, alle openbare godsdienstoefening.

Wat is openbare godsdienstoefening? Men heeft er onder verstaan verzamelingen van personen, die godsdienstige gezangen aanheffen, gebeden uitstorten, predikatiën lezen [1]). Dus ook zendingsfeesten.

Dit is echter een belangrijke uitbreiding van het gewone begrip godsdienstoefening. Men schijnt dan ook thans daarop te zijn teruggekomen.

Besloten plaatsen; d. i. afgesloten, ook al kan het publiek wat er voorvalt waarnemen, zooals op kerkhoven. Aldus heeft de Hooge Raad beslist.

Noodige maatregelen. De wet op de kerkgenootschappen (1853 Stsbl. n°. 102) bevat er eenige; ook plaatselijke maatregelen kunnen genomen worden. Maar hoe onder „maatregelen ter verzekering van openbare orde en rust" ook die tegen besmetting kunnen worden begrepen, [2]) is niet wel in te zien.

Het tweede lid, dat over de processies handelt, is een caricatuur van wetgeving.

Art. 135 G.W. 1814 was zeer ruim gesteld: „alle openbare uitoefening van Godsdienst wordt toegelaten, voor zooverre dezelve niet kan gerekend worden eenige stoornis aan de publieke orde en rust te zullen toebrengen."

In 1815 kwam daarvoor in de plaats: „geene openbare oefening van Godsdienst kan worden belemmerd, dan in gevalle dezelve de openbare orde of veiligheid zoude kunnen storen." (art. 193).

Beide artikelen vergunnen dus in beginsel volkomen vrijheid van het houden van processies; eene vrijheid die voor

1) Zie ministerieele missive van 7 Juni 1855. Luttenberg 1e uitg. 1855 p. 215.

2) Zie ministerieele missive van Mr. Thorbecke, 1864, gemeentestem n°. 724.

België en de zuidelijke provinciën van ons land niet zonder waarde was. De regeering kon het houden van processies niet verbieden, maar wel, op grond van de bij de grondwet bepaald aangegeven redenen, elke processie doen ophouden (belemmeren). Zij heeft destijds verscheiden circulaires uitgevaardigd, waarbij o.a. het aantal beperkt werd. Reeds dit schijnt in strijd met de grondwet; men kan toch niet volhouden, dat, als men drie in plaats van twee processies houdt, de openbare orde of veiligheid zou kunnen worden gestoord. Deze circulaires of instructies waren slechts bestemd om de met de politie belaste ambtenaren in de uitoefening van hun toezicht te leiden, doch waren geenszins besluiten of vergunningen waarop het houden eener processie berustte.

In 1848 werd de tegenwoordige redactie van het artikel voorgesteld. De Kamer vroeg wat „onder wetten en reglementen" te verstaan was, waarop de regeering in haar memorie van antwoord verwees naar artikel 45 der wet van 18 Germinal an X, naar een K. B. van 23 April 1822, volgens welke alleen toegelaten werden processiën in die gemeenten, waarin zij zonder interruptie altijd waren gehouden, en eenige circulaires en missives mededeelde. Daarop is aan de zijde van de Kamer niet meer geantwoord.

Maar tegenover de duidelijke bepaling van art. 191 G.W. 1815 hebben evengemelde circulaires en zelfs het aangehaalde wetsartikel der Loi 18 Germinal an X, (waarvan het bovendien twijfelachtig is of het in Nederland ooit gegolden heeft) en het K. B. van 1822 niet de minste waarde. De regeering had behooren te antwoorden: „in 1815 waren alle openbare godsdienstoefeningen *overal* en *altijd* toegelaten; zij konden slechts worden belemmerd in geval zij de openbare orde of veiligheid zouden kunnen storen." Dit antwoord schijnt ook thans nog het eenig juiste.

De jurisprudentie is echter geheel anders. Zij neemt aan, dat men in 1848 het *status quo* heeft willen handhaven (hetgeen volkomen juist is), en dat nu, ook in rechtskundigen zin, voor het „status quo" moet worden gehouden, wat in 1848 de regeering daarover heeft verteld. Circulaires, instructies, missives worden nu, als gevolg van die zonderlinge, onvolledige en te vroeg afgebroken gedachtenwisseling bij gelegenheid der grondwetherziening in 1848, feitelijk tot

„wetten en reglementen" die processies „toelaten" verheven, en zulks niettegenstaande daarin van „toelaten" niet of slechts zijdelings sprake is. Datgene wat de regeering in 1848 voor den *rechts*toestand *schijnt* te hebben gehouden wordt nu als onveranderlijke rechtstoestand gesanctioneerd.

Bij arrest van 25 October 1875 heeft de Hooge Raad voor de rechtmatigheid van het houden eener processie twee vereischten gesteld: 1°. dat de processie in 1848 in gebruik was; 2°. dat dit gebruik berustte op een wet of een reglement waarbij die processie werd toegelaten. Beide vereischten schijnen onjuist. Het eerste vereischte ligt buiten de grondwet. De woorden, waar zij naar de wetten en reglementen zijn toegelaten, of, wat op hetzelfde neerkomt, „waar de wetten en reglementen ze toelaten," verwijzen naar een rechtsniet naar een feitelijken toestand. Het tweede vereischte is onjuist, omdat geen enkele processie bij eene wet of reglement is toegelaten. Het recht om processies te houden berust op de grondwet, die het zoowel in 1814 als in 1815 toeliet, waaruit volgt dat de grondwetgever, die in 1848 den bestaanden toestand wilde handhaven, ze ook thans nog toelaat. In de wet van 18 Germinal an X en in de bovenaangeduide circulaires enz. vindt men enkel bepalingen die dat *recht* beperken, terwijl de grondwet 1815 zelfs dit niet veroorloofde, daar zij alleen van „belemmering" in concrete gevallen sprak.

Bij twee arresten van 29 November 1918 is de Hooge Raad intusschen gedeeltelijk op de opvatting van het arrest van 1875 teruggekomen. Thans wordt voor de toelaatbaarheid van een processie als eerste vereischte niet meer gevorderd dat de *bepaalde* processie naar de in 1848 geldende wetten en reglementen gebruikelijk was, maar wordt alleen geëischt dat ter plaatse, waar de processie gehouden werd, openbare godsdienstoefening in het algemeen buiten de gebouwen en besloten plaatsen gebruikelijk was. Maar de Hooge Raad blijft wat de tweede vereischte aangaat dit al dan niet gebruikelijk zijn beoordeelen in verband met de voor die plaats geldende oude voorschriften, waarvan de wettigheid of onwettigheid buiten aanmerking wordt gelaten.

De artt. 9—13 van de wet op de Kerkgenootschappen (1853 Stsbl. n°. 102) bevatten eenige bepalingen betreffende het uitoefenen van het recht om processie te houden. Vóórdat wegens het ongeoorloofd houden eener processie eene straf kan worden opgelegd, moet eerst bij rechterlijk vonnis zijn uitgemaakt dat die processie rechtens ongeoorloofd is. Wordt zij dan wederom gehouden, dan volgt de straf.

art. 168. ***Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend.*** art. 168.

In art. 191 G.W. 1815 staat „godsdienstige gezindheden", doch dit is duidelijkheidshalve veranderd in kerkgenootschappen. Het beginsel zelf was ook neergelegd in art. 134 G.W. 1814: „aan alle bestaande Godsdiensten wordt gelijke bescherming verleend." In het 2e der VII artikelen, den 21en Juli 1814 tusschen den Souvereinen Vorst en Groot-Brittannië overeengekomen omtrent de vereeniging van België met Nederland is bepaald, dat daaraan niets zou veranderd worden na de vereeniging met België, en die bepaling is opgenomen in de Weener Congresacte.

Het beginsel in dit artikel neergelegd zou niet behoeven te beletten, dat in streken met overwegend R. Katholieke bevolking de hooge staatkundige betrekkingen uitsluitend door R. Katholieken, in de overige door niet-R. Katholieken werden vervuld; gelijk daartoe o. a. door Mr. Groen van Prinsterer aan Koning Willem I een advies is gegeven. 1) Hoewel van verschillende zijden, doch ten onrechte, dat voorstel als hoogst onverdraagzaam is gebrandmerkt, wordt in de praktijk bij de benoemingen voor die betrekkingen toch gehandeld alsof dat advies ware goedgekeurd. Bij soortgelijke benoemingen zijn steeds twee zaken in het oog te houden, nl. dat die hooge ambtenaren het vertrouwen moeten genieten der bevolking waaronder zij leven, en tevens tegenover alle godsdienstige en ook ongodsdienstige personen volkomen onpartijdig behooren te zijn. Of iemand aan die vereischten voldoet hangt meer van zijn persoonlijkheid dan van zijn belijdenis af.

„Bescherming" beteekent in dit verband niet bevoordeeling of protectie, maar eenvoudig rechtsbescherming. De kern van de bepaling ligt in het woordje „alle". Het artikel doelt niet alleen op de „kerkgenootschappen" die tijdens het vaststellen der bepaling bestonden, maar ook op de toekomstige.

1) Zie Verspreide Geschriften Dl. I, bl. 119.

Hierbij rijst de gewichtige quaestie: wat moet onder „kerkgenootschappen" worden verstaan? Veelal wordt onderscheid gemaakt tusschen de kerken zooals deze tijdens de uitvaardiging der grondwet bestonden en de later ontstane organisaties. Deze laatsten moeten dan, zoo beweert men, om als rechtspersoon te kunnen optreden zich van regeeringswege laten erkennen, met toepassing hetzij van de wet op de kerkgenootschappen van 10 September 1853 (Stsbl. n°. 102), hetzij van die op de vereenigingen van 22 April 1855 (Stsbl. n°. 32).

Eene eenvoudige inzage van de eerstgenoemde wet zal reeds terstond doen zien, dat die wet omtrent deze quaestie niets hoegenaamd bevat. Zij is eene politiewet, en schrijft ten aanzien van de kerkgenootschappen slechts voor wat in het vervolg door deze zal moeten geschieden ten aanzien van zekere door haar zelve vast te stellen bepalingen.

Maar ook de wet van 1855, betreffende het recht van vereeniging en vergadering, heeft niets te maken met kerken of kerkgenootschappen. „Vereenigingen" mogen niet meer optreden als rechtspersoon zonder vergunning of goedkeuring der statuten, maar dit heeft geen verandering gemaakt in het recht der kerken [1]). Trouwens strekt die wet tot uitvoering van het 5e additioneele artikel en van art. 10 (thans 9) der grondwet, en onder die artikelen zijn de kerkgenootschappen niet begrepen.

De bevoegdheid van de kerk om als rechtspersoon op te treden is nergens geregeld, maar wordt overal ondersteld; zij staat historisch vast. Immers is, zooals eenmaal Mr. Kappeyne van de Coppello zeide, „de kerk niet een zedelijk lichaam, eene personenvereeniging of corporatie, wat zij nooit geweest is en uit haar aard nimmer kan zijn." Hierover is wel ieder, die zich van het wezen der kerk een duidelijke voorstelling heeft gemaakt en op de historische verschijning let, het eens. Zoolang de kerk ongedeeld was ontstond daaruit ook geen moeilijkheid. Ook niet toen, na de reformatie, de overheid slechts een of twee kerken als publieke kerken erkende, en van de andere het rechtsbestaan ontkende. Zoodra echter de

1) Zie Bijblad 1854/5, Voorloopig Verslag § 4, bl. 268 en Mem. v. Antwoord bl. 319.

overheid zich niet meer het recht toekende te beslissen, welke kerk de ware voortzetting der oude christelijke kerk is, moest er moeilijkheid ontstaan. Men heeft die afgesneden, door stilzwijgend alle kerken die in 1814 en '15 bestonden als gelijkgerechtigd te beschouwen met de toenmalige heerschende of Nederl. Hervormde kerk. Van eene uitdrukkelijke erkenning is echter nooit sprake geweest. Daarom spreken de artiken 1690 en 947 Burgerlijk Wetboek dan ook terecht van *toegelaten* kerken en lichamen. Elke kerk die zich van een bestaande kerk losmaakt, of leden eener kerk die meenen zich te moeten onttrekken aan een bestaand kerkbestuur, om daarna op nieuw zich *kerkelijk* te organiseeren, kunnen zich bij de regeering aanmelden als voortzetting van de oude kerk, en die kerk, of wil men, dat deel der kerk zal dan, wil men niet in strijd komen met artikel 168 G.W., op dezelfde wijze moeten worden behandeld als de reeds bestaande. Alleen zal de „nieuwe kerk", om verwarring te voorkomen en zich te onderscheiden van de andere deelen der christelijke kerk, een eigen naam behooren aan te nemen. Feitelijk is dan ook zoo gehandeld met alle kerken, die na 1798 hier te lande zijn ontstaan.

Kerk wordt veelal met genootschap of vereeniging verward. Wel kan, in privaatrechtelijken zin, eene kerk evenals een gewoon genootschap, op een gegeven tijdstip optreden en daarna verdwijnen, zoodat ook haar goederen of burgerrechtelijke verplichtingen of rechten met haar komen en verdwijnen. Toch zijn kerk en genootschap scherp te onderscheiden, ten aanzien van:

a. hun onstaan. Naar de voorstelling der Christenen is de kerk reeds ontstaan vóór haar openlijke optreding in de wereld; zij trad op als eigen instituut door de instelling van Jezus Christus, die een kring om zich heen organiseerde, sacramenten voor dien kring instelde, een last legde op dien kring (nl. om haren Heer te belijden en het Evangelie aan alle volken te prediken), en in het Apostolaat ambten instelde. In dien kring kan men worden ingelijfd door individueele toetreding, maar ook onbewust door kinderdoop.

Vereenigde personen kunnen wel op een bepaald tijdstip of plaats eene kerk stichten, maar nooit anders dan als openbaring van die algemeene, steeds voortdurende kerk, waarvan Jezus Christus het Hoofd is.

Een genootschap of vereeniging daarentegen ontstaat alleen door eene overeenkomst van individueele personen.

b. hun einde. Bij de kerk is dit ondenkbaar, omdat, al ontbreken op een of andere plaats de leden, haar Hoofd blijft; zoodat, als daar later leden optraden, deze weer, door denzelfden Heer als hun hoofd en diens volgelingen als hunne broeders te beschouwen, de voortzetting zouden zijn van het oude instituut.

Een genootschap daarentegen eindigt òf krachtens de overeenkomst zelve, òf ten gevolge van het ontbreken van leden, òf door het ophouden der erkenning van overheidswege.

c. hun wet. Bij de kerk staat deze *boven* de vereeniging der belijders; haar onzichtbaar Hoofd openbaart zich op onzichtbare wijze; de leeringen der kerk zijn onveranderlijke *grondslag* voor *elke* handeling; al ligt uitlegging en toepassing bij de menschen, tengevolge waarvan de eene groep zich zelfstandig organiseert tegenover de andere, ja deze wellicht het recht om als christengemeente op te treden ontzegt, toch mogen deze nooit *desbewust* hun gevoelen stellen in de plaats van de uitspraak huns Meesters.

Een genootschap heeft geen andere wet dan de wil van zijne leden.

d. hun regeering. In de kerk heerscht de kerkelijke overheid namens het Hoofd over den kring der belijders; al worden ook de bekleeders van het ambt gekozen (Paus, ouderlingen), eens gekozen treden zij, gedurende hun ambt, zelfstandig en met gezag, zij het ook met een begrensd gezag op; zelfs bij meerderheidsbesluit zouden de belijders zich niet tegen die ouderlingen mogen verzetten.

In een genootschap is het bestuur belast met de uitvoering van den wil zijner leden.

e. hun doel. Bij de kerk ontbreekt een doel in den zin waarvan sprake is in de wet betreffende het recht van vereeniging en vergadering. De leden jagen niet een doel na, maar volvoeren een last die hun van Hoogerhand wordt opgedragen.

Een genootschap heeft de bereiking ten doel van datgene waarvoor men is saamgekomen; dit is een van hare wezenlijke bestanddeelen.

De kerk, hoe ook verdeeld, heeft een zelfstandig bestaan, waarmee de overheid al dan niet rekening kan houden, maar dat nimmer afhankelijk kan zijn van haar goedvinden, vermits zij zelfs geroepen kan zijn, in gehoorzaamheid aan haar Heer en Meester, tegen de overheid op te treden. Elke vergelijking met een genootschap of vereeniging gaat mank en sticht schromelijke verwarring. In de laatste jaren is dan ook bij het Departement van Justitie afgezien van de poging om kerken, die zich onder een nieuwen naam aanmelden, te dwingen zich te doen erkennen, en ook in het belang van den staat zelf goedgevonden die kerken eenvoudig in te schrijven in een register, en, toen zij zich onderling tot een geheel vereenigd hadden, ook dáármee rekening te houden. In alle publiekrechtelijke handelingen worden die kerken als rechtens bestaande beschouwd en behandeld [1]).

De vraag, of de kerk een publiekrechtelijk lichaam is kan hier onbesproken blijven, omdat het begrip van „publiekrechtelijk" niet vast staat, en er veel voor te zeggen valt, ook andere corporatiën dan de kerk te beschouwen als van publiekrechtelijke natuur [2]). Evenmin als eenige andere corporatie, kan zij anderen dan zedelijken dwang uitoefenen, zoolang de overheid haar het recht daartoe niet verleent; maar dit doet in niets aan haar zelfstandig en onafhankelijk bestaan te kort.

Gedurende vele jaren heeft de koning zich het recht toegekend, als beschermer der kerk het toezicht uit te oefenen over het goed der kerk. De christelijke kerk had in den loop der eeuwen zelfstandige macht en eigen jurisdictie verkregen. De goederen werden gegeven met eene aangewezen bedoeling, en moeten, hoe verschillend ook in vroegere dagen de beschouwingen daarover mogen geweest zijn, als stichtingen worden beschouwd. Daar zij voor de kerk waren bestemd, en de kerk met haar pastoor in een kerkelijk verband stond waarin de hoogere rangen jurisdictie hadden over de lagere, zoo stonden de goederen, hoewel geen eigendom van de algemeene kerk, toch onder toezicht van den bisschop. Dat

---

1) Eenigszins breeder is dit door mij uiteengezet in eene Nota aan den Minister van Justitie, Mr. Smidt. Zie Rechtsgeleerd Magazijn, jaargang 1892, alsmede de *Nederlander*, 1907, n°s 4100, '2, '3, '4 en '6.

2) Zie b.v. Dr. O. Bähr, der Rechtstaat. Cassel und Göttingen. 1864.

toezicht is, toen de bisschoppelijke hiërarchie is afgeschaft, overgegaan op den souverein, de Staten, die te zorgen hadden dat de goederen niet aan hun bestemming werden onttrokken. Er heeft daarbij noch onttrekking, noch overdracht van eigendom plaats gehad; de gebouwen bleven bestemd voor den christelijken eeredienst, in het oog der overheid thans gezuiverd of gereformeerd. Indien ooit weer de Nederlandsche Regeering de R. Katholieke kerk als de christelijke kerk, als alleen gerechtigd om als heerschende kerk op te treden, ging beschouwen, dan zouden de thans door de protestanten gebezigde kerkgebouwen, voor zoover deze niet na de reformatie gebouwd zijn, weer in het bezit der R. Katholieken moeten worden gesteld, zonder dat van eenige vergoeding sprake kon zijn. Nimmer zijn onze kerkgebouwen geroofd of, in burgerrechtelijken zin, aan iemand onttrokken. Alleen zij die de reformatie als een afval van de christelijke kerk beschouwen, hebben recht te spreken van berooving. Een protestant die dat doet negeert zijn eigen afkomst.

In 1798 werden de kerkgebouwen, voorzoover zij niet bijzonder eigendom der gemeente waren, bij art. 6 der Additioneele Artikelen overgelaten aan de beschikking van ieder plaatselijk bewind, om deswege eenig vergelijk te treffen tusschen alle kerkgenootschappen (waaronder blijkbaar hier verstaan moeten worden kerken, niet een complex van kerken). Deze bepaling is eerst uitgevoerd bij decreet van koning Lodewijk van 2 Augustus 1808, en zulks ondanks de bepaling van art. 13 der staatsregeling van 1801. Of ook toen die „verdeeling" tusschen de verschillende „kerkgenootschappen" naar billijkheid is uitgevoerd, valt te betwijfelen. Hoe dit zij, de staat heeft zich die goederen niet toegeëigend, en de grondwet bedoelde de goederen zoo goed mogelijk aan hun oorspronkelijke bestemming te doen beantwoorden.

In 1816 legde koning aan de kerken zonder hare toestemming organisaties op, hoewel de overheid zelfs ten tijde der Republiek die bevoegdheid nimmer bezeten heeft, al kon de toenmalige „publieke kerk" voor haar inwendige organisatie de medewerking der wereldlijke overheid niet ontberen, en al heeft de Overheid zich feitelijk met zeer veel wat der Kerke was ingelaten, en den zwaren druk van hare „beschermende" hand soms zeer doen gevoelen. In de jaren

1819—1823 voorzag de koning door provinciale reglementen in het beheer der kerkegoederen.

Ministers van Eeredienst werden met de waarneming dezer zaken belast. Maar bij Kon. Besluit van 9 Februari 1866 (Stsbl. n°. 10) werd het beheer losgelaten, tengevolge waarvan in 1870 de Ministeries van Eeredienst zijn opgeheven, terwijl de bemoeiingen met kerkelijke zaken, voor zoover die nog bleven bestaan, zijn opgedragen aan de Ministers van Justitie, Financiën en Koloniën. Het blijft evenwel de vraag, of thans voldoende van overheidswege is gezorgd dat goederen, die niet het bijzonder eigendom van de leden der kerk doch voor den dienst der kerk bestemd zijn, niet aan hunne bestemming kunnen worden onttrokken.

art. 171. *De tractementen, pensioenen en andere inkomsten, van welken aard ook, thans door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars genoten wordende, blijven aan dezelve gezindheden verzekerd.* art. 171.

Aan de leeraars, welke tot nog toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend tractement genieten, kan een tractement toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden.

Ook om deze bepaling goed te verstaan is een historische toelichting niet overbodig.

Ten tijde der reformatie zijn, gelijk boven reeds gezegd is, de kerken niet aan haar bestemming onttrokken, en evenmin de goederen die tot onderhoud daarvan moesten dienen. Wel zijn daaraan onttrokken de kloostergoederen en andere, wier bestemming in strijd geacht werd met de ware christelijke religie, en die daardoor rechtens aan den staat vervielen.

Intusschen was de magistraat krachtens zijn ambt verplicht de kerk te steunen, en haar als voedsterheer te verzorgen. De inkomsten uit de kloostergoederen en dierg. werden dus al spoedig aangewend tot de bezoldiging van predikanten, die als hoofden van gezinnen meer behoeften hadden dan de ongehuwde pastoors, en die vele inkomsten misten waarvan vroeger de geestelijken moesten leven, zooals de inkomsten van vicariën, opgericht voor het lezen van zielmissen enz. Doch zelfs de kloostergoederen brachten niet voldoende op, zoodat ook belastingen geheven werden om daaruit predikantstractementen te betalen. Deze inkomsten werden van over-

heidswege beheerd door expresselijk daartoe aangewezen kantoren. Al die inkomsten zijn dus door de overheid jure publico ten bate der kerken besteed, maar recht er op hadden die kerken niet.

Evenwel zijn op verschillende plaatsen ook de inkomsten van de pastorijen, welke der kerk wel toebehoorden, onder dezelfde administratie gebracht. Dit geschiedde niet om aan de kerken te ontnemen wat haar toekwam, maar om op doelmatiger wijze aan allen een inkomen te verzekeren, vermits die inkomsten onvoldoende waren, en uit de publieke kas moest worden bijgepast. Ook hierbij heeft dus niets onrechtmatigs plaats gehad. Maar het is duidelijk dat de staat zich tegenover die kerken, die hem hare pastorieinkomsten afstonden, nooit ontslaan kan van de verplichting het in de plaats daarvan toegezegde tractement uit te keeren.

Gedurende de Republiek gaf deze regeling geen aanleiding tot moeilijkheden van principieelen aard. Anders werd het, toen de Hervormde kerk ophield de publieke kerk te zijn, en de overheid meende er zich diensvolgens niet meer mede te mogen inlaten.

De staatsregeling van 1798 hakte den Gordiaanschen knoop door. In art. 4 der Additioneele Artikelen werd het volgende vastgesteld: „Alle geestelijke goederen en fondsen, waaruit te voren de tractementen, of pensioenen, van leeraren of hoogleeraren der voormaals heerschende kerk, betaald werden, worden nationaal verklaard, om daaruit, eerstlijk, de nog blijvende tractementen en pensioenen te voldoen, en, daarna, tot een vast fonds te worden aangelegd voor de nationale opvoeding. en ter bezorging der behoeftigen; blijvende nochtans onverlet de aanspraak, welke eenig lichaam of gemeente daarop mogt maken, en, met de noodige bewijzen voorzien, aan het vertegenwoordigend lichaam ter beslissing zal moeten inleveren".

Deze bepaling, uit het oogpunt van het recht bezien, verdient hoewel onrechtvaardig en onbillijk, toch niet in allen deele de afkeuring die daaraan is ten deel gevallen. Als men eenmaal zich plaatst op het standpunt, dat er geene heerschende, laat staan een gepriviligieerde kerk mag zijn, vervalt de grond voor uitkeeringen uit de kloostergoederen aan ééne bepaalde kerk. Alle kerken, zoowel de destijds bestaande als de toekomstige, hebben er dan evenveel of even weinig aanspraak op. De kloostergoederen waren voor een goed deel bestemd voor opvoeding en onderwijs, en de kerk belastte zich daarmee niet, behalve in haar diaconiescholen. Billijk was het dus, die goederen, die sedert de reformatie steeds aan de natie hadden behoord, nationaal te verklaren, en de opbrengsten te bestemmen voor nationaal onderwijs. Daardoor kwamen zij aan allen ten goede.

In zóóver is de bepaling verdedigbaar. Maar in tweeërlei opzicht ging zij te ver. Vooreerst werden ook de inkomsten, die afkomstig waren uit aan een bepaalde kerk toebehoorende pastoralia, onder de nationaliseering begrepen, en dus aan hare bestemming onttrokken, niettegenstaande de gemeenten waarvoor zij moesten dienen nog bestonden. Dit was schromelijk onrechtvaardig, en wordt niet goedgemaakt door hetgeen aan het slot van art. 4 te lezen staat. Er zijn kerken die tegenover den staat evenals elk ander eigenaar rechten kunnen doen gelden. Daarover heeft de publieke macht geen beschikking. Onteigening zonder vergoeding is roof.

Ten tweede werd niet in acht genomen, dat eene kerk wel zich van lieverlede, en door steeds de tering naar de nering te zetten, met behulp van vrijwillige bijdragen kan aanschaffen wat zij noodig heeft, maar dat het niet aangaat kerken, die gedurende 200 jaren uit de publieke kas zijn betaald geworden, tengevolge waarvan de particuliere vrijgevigheid niet tot ontwikkeling heeft kunnen komen, plotseling van dien steun geheel te berooven. Haar ondergang moest, zij het ook tijdelijk, daarvan het gevolg zijn. Misschien ware het voor de kerk beter geweest dit onrecht toch maar gelaten te dragen, maar dit neemt de grove onbillijkheid der bepaling zelve, zoowel tegenover de titularissen als tegenover de kerken, niet weg.

Door deze onbillijkheid te begaan heeft de wetgever de kiem van vernietiging in zijn eigen werk gelegd. Want zoo heftig werd de tegenstand, zoo talrijk werden de geopperde bezwaren, dat reeds bij art. 13 van de staatsregeling van 1801 op de bepaling teruggekomen, en verklaard werd: „ieder kerkgenootschap blijft onherroepelijk in het bezit van hetgeen met den aanvang dezer Eeuw door hetzelve wierd bezeten."

Maar hiermede was niet de onbillijkheid verholpen, dat, ofschoon de overheid verplicht was aan alle kerken gelijke

bescherming te verleenen, de eene kerk alles ontving wat zij krachtens geheel andere staatsrechtelijke beginselen had genoten, zonder daarop thans nog rechtsaanspraak te kunnen doen gelden, — en de andere niets. Dit gevoelde dan ook koning Lodewijk, toen hij verklaarde: „ik moet en wil onder mijne bescherming nemen de bedienaars van alle godsdiensten. Allen hebben gelijke aanspraak op dezelfde aanmoediging, op denzelfden onderstand", enz. In overeenstemming daarmede werd bepaald, bij Decreet van 2 Augustus 1808, „dat de geestelijken van die gezindheden, welker eeredienst tot nog toe ten koste van den staat niet werd onderhouden, bij vervolg betaald worden naarmate de staat der schatkist het zal toelaten."

Van hetzelfde beginsel gaan de artikelen 136—138 G.W. 1814 uit, alsmede ons artikel 171, waarvan de redactie reeds bij de grondwet 1815 is vastgesteld.

Intusschen zijn daarmee alle moeilijkheden niet opgeheven; verre van daar. Het schijnt dat de koning in 1815 van meening is geweest, dat er na dien tijd behalve de R. K. kerk geen andere „kerkgenootschappen" zouden ontstaan dan de van zijnentwege georganiseerde. Van daar zijn bemoeilijking van de Christelijke Gereformeerde kerken; eene bemoeilijking die de koning niet wilde doen ophouden, vóór dat vanwege die kerken verklaard was dat zij afstand deden van alle aanspraken op eenige bezittingen, inkomsten of rechten van de Hervormde kerk of eenig ander in dit Rijk.

Nu is wel in latere jaren de onbillijkheid erkend, dat de na 1815 ontstane kerkelijke organisaties eenvoudig verstoken blijven van elke staatsbijdrage, terwijl die door andere kerken wel genoten wordt, maar bij die erkenning is het gebleven. En gelukkig ook, want als men eenmaal er toe mocht overgaan in deze billijk te zijn, zou de schatkist niet groot genoeg blijken om aan aller „aanspraken" te voldoen. Immers mist de overheid het recht om zich met de inwendige zaken eener kerk in te laten; waarborgen tegen misbruik van de door haar verstrekte toelagen kan zij zich onmogelijk verschaffen, en bij de neiging tot separatisme, die ons volk eigen is, zoodat de kerkformaties en kerkelijke groepen voortdurend wisselen van omvang, zou een vaste tractementsuitkeering, op den voet als nu de kerken genieten, onmogelijk blijken.

Bij de laatste grondwetherziening is wel gepoogd eene goede oplossing te vinden, maar te vergeefs. Enkele voorstellen hadden de strekking, de bevoorrechte stelling van eenige der nu bestaande kerken voor goed te handhaven, en de aanspraken van anderen voor goed af te snijden. Maar daarmee werd de onbillijkheid niet verholpen, doch verergerd.

Van meer dan éene zijde is het denkbeeld geopperd om aan de kerken het gekapitaliseerde bedrag van de inkomsten die zij thans uit de staatskas genieten uit te keeren, doch dat dit onder de bestaande grondwetbepaling niet kan, en dat door zulk eene verwisseling van een uitkeering e jure publico in eene toekenning jure privato de bestaande onrechtvaardigheid nog verergerd zou worden, behoeft geen betoog. Bovendien zou het maken van zulk eene wet uitermate moeilijk zijn, zoowel wat de vaststelling van het bedrag als wat den te begunstigen titularis betreft.

Men moet óf den toestand, als historisch geworden, laten zooals die nu eenmaal is, in de overtuiging dat billijker regeling niet mogelijk is zonder nieuwe en wellicht grootere onbillijkheden te doen geboren worden;

óf wel eene bepaling opnemen, krachtens welke de uitkeeringen van lieverlede geheel ophouden, behalve natuurlijk die, waarop een speciale kerk naar recht en billijkheid aanspraak kan doen gelden.

Ten slotte nog twee opmerkingen.

Vooreerst dat, volgens een Arrest van den H. Raad, onder gezindheden te verstaan zijn de afzonderlijke kerkelijke gemeenten en niet het kerkgenootschap in zijn geheel, hetgeen echter niet belet dat van tijd tot tijd de uitbetaling van een tractement geweigerd is.

Voorts, dat de quaestie of, bij uittreding uit het in 1816 gelegde Synodaal verband, eene kerk, die weer de kerkelijke organisatie in het leven roept welke gedurende de republiek heeft gegolden, zich ter verkrijging van tractement zou kunnen beroepen op de eerste alinea van art. 171, hier buiten bespreking wordt gelaten. Zij is van zuiver kerkrechtelijken aard; de rechters die er eenige jaren geleden over te oordeelen hebben gehad, hebben zich er steeds met eenige bespiegelingen van afgemaakt, zonder de feiten te onderzoeken.

Art. 172 zegt:

art. 172. *De Koning waakt, dat alle kerkgenootschappen zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat.*"

Tegenover de bescherming der kerken door de overheid staat haar recht van toezicht. Dat de kerken onder hetzelfde „toezicht" staan als ieder burger en als elke andere instelling, spreekt van zelf. Maar heeft de overheid ook een bijzonder recht van toezicht op de kerk?

Art. 139 G.W. 1814 behelsde eene verreikende bepaling. Het luidde: „onverminderd het recht en de gehoudenis van den Souvereinen Vorst, om zoodanig toezicht over alle de godsdienstige gezindheden uit te oefenen, als voor de belangen van den Staat dienstig zal bevonden warden, heeft Dezelve bovendien in het bijzonder het recht van inzage en beschikking omtrent de inrichtingen van die gezindheden, welke, volgens een der voorgaande artikelen, eenige betaling of toelage uit 's Lands kas genieten."

Aan betaling uit 's Rijks kas werd destijds het recht van toezicht op hem die de betaling genoot verbonden.

Deze dwaalleer, nog bij sommigen voortlevende, is thans vrij algemeen verlaten. Terecht schreef Mr. Thorbecke [1]): „het geven van geld toch, op zich zelf, kan geen andere deelneming of zorg rechtvaardigen, dan dat men rekenschap eische van de besteding." Niettemin verdedigde die staatsman in diezelfde Aanteekening [2]) tegenover de kerken een nogal autoritair standpunt, doch op een geheel anderen grond. De wet mocht de grenzen aanwijzen hoever de macht van een genootschap over zijne leden mag gaan; in hoever b.v. finantieele lasten kunnen worden opgelegd. „Rechten van het genootschap, die zonder dwang niet uitvoerlijk zijn, moeten niet dan met staatsgezag ten uitvoer kunnen worden gelegd; 't geen vooraf stellige bekrachtiging van zijne zijde vereischt."

Ware deze laatste stelling juist, dan kan geen genootschap

---

1) Aanteekening op de Grondwet, Dl. II, bl. 278. Zie ook bl. 227.
2) II, bl. 231.

de contributie voor haar leden bepalen zonder voorafgaande bekrachtiging van het staatsgezag; want zonder dwang kan van een onwillige ook de contributie niet worden geind. Misschien evenwel had de scherpzinnige schrijver enkel die „genootschappen" op het oog, die recht beweren te hebben hun leden te belasten of te straffen, niet die tegenwoordig zoo talrijke genootschappen, die enkel op overeenkomst berusten. Het principieele onderscheid tusschen laatstbedoelde en de Kerkgenootschappen zag hij zeer goed in.

Thorbecke beroept zich tot staving van zijn gevoelen op de Loi relative à l'organisation des cultes du 18 Germinal an X, Articl. organ. de la Convention du 26 Messidor an IX art. 6: „toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure, ou en scandale public." De grond van zulke bepalingen zou, volgens Mr. T., zijn „het recht om eene genootschappelijke inrichting toe te laten. Het is bij ons oefening van hetzelfde recht, waarmede de koning de algemeene besluiten b.v. eener protestantsche synode goedkeurt", een recht dat de koning tijdens de verschijning van Thorbecke's Aanteekening nog uitoefende. Tot zoodanige conclusies moet men inderdaad, verlangt men geen conflict tusschen wereldlijk en kerkelijk recht, geraken, indien men aan kerken publiekrechtelijke bevoegdheden, in dezelfde beteekenis als die welke der overheid toekomen, toekent.

Het recht des konings, zooals het thans is omschreven, is heel wat beperkter, zooals dan ook wel blijkt uit art. 1 der wet op de Kerkgenootschappen van 10 September 1853 (Stsbl. n°. 102). Met de inwendige aangelegenheden eener kerk heeft de overheid zich evenmin in te laten als met die eener particuliere vereeniging, en de naleving der verplichtingen, die hare leden vrijwillig op zich nemen, moet, zoolang zij niet in strijd komt met de wet of de algemeene begrippen van zedelijkheid, door 's rechters tusschenkomst kunnen worden afgedwongen. Datgene wat de kerk ter handhaving van de tucht doet kan niet als onrechtmatige daad worden beschouwd, zij het ook dat een ieder de vrijheid heeft zich, door met de kerk te breken, aan die tucht te onttrekken.

Met kerken welke in zoodanige verhouding staan tot de overheid kunnen geen concordaten worden gesloten. Zij zijn dan ook voor de kerk onnoodig. Wederzijdsche vrijheid, behoudens de eerbiediging van de algemeene wetten, is, indien althans deze wetten geen inbreuk maken op de rechten en de vrijheid der kerk, de meest gewenschte toestand voor staat en kerk beide.

Het collatierecht, voor zoover het bij den staat berustte, is ingetrokken bij de wet van 16 Dec. 1861 (Stsbl. n°. 124).

Art. 173 luidt:

art. 173. *De tusschenkomst der Regeering wordt niet vereischt bij de briefwisseling met de hoofden der onderscheidene kerkgenootschap, noch, behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet, bij de afkondiging van kerkelijke voorschriften.*

Tot 1848 heeft het „recht van placet" ook in ons land bestaan. Waar aan de kerk eene bijzondere stelling tegenover den staat wordt toegekend, is het misschien onmisbaar. Maar in onze staatsinstellingen past het niet, weshalve het in 1848 is afgeschaft. Terecht is, ter bestrijding van deze bemoeiing met de kerk door de overheid, in de Kamer o. a. gewezen op de „maatregelen tegen de afgescheidenen" als afschrikkend voorbeeld van hetgeen waartoe men met staatsbemoeiing kan komen en komen moet. Ook de van de kerk uitgaande stukken staan onder geen andere wettelijke bepalingen dan alle andere geschriften.

Recht op persoonlijke vrijheid.

Art. 157 luidt als volgt:

art 157. *Buiten de gevallen in de wet bepaald, mag niemand in hechtenis worden genomen, dan op een bevel van den rechter inhoudende de redenen der gedane aanhouding.*

Dit bevel moet bij, of zoo spoedig mogelijk na de aanhouding beteekend worden aan degenen, tegen wien het is gericht.

De wet bepaalt den vorm van dit bevel en den tijd binnen welken alle aangehoudenen moeten worden verhoord.

Als regel is aanhouding alleen op rechterlijk bevel geoor-

loofd. In sommige gevallen zou dit neerkomen op het dempen van den put, als het kalf verdronken is. Daarom werd reeds in art. 168 G.W. 1815 eene uitzondering opgenomen, nl. het geval dat iemand op heeterdaad wordt betrapt. Thans echter laat de grondwet den wetgever vrij zóóveel uitzonderingen op den regel te maken als hij zelf goedvindt. Dientengevolge is de grondwettelijke waarborg voor handhaving van den regel verdwenen. Alleen staat vast, dat de uitzonderingen enkel bij de wet kunnen worden bepaald. Bepalingen en verordeningen van gemeenteraden betreffende het toezicht op publieke vrouwen die de vrijheid van die personen aantastten zijn dientengevolge meer dan eens vernietigd.

In het wetboek van strafvordering en in de wet betreffende de uitlevering van vreemdelingen van 6 April 1875 (Stsbl. n°. 66) vindt men verscheiden uitzonderingen.

Bij de jongste grondwetherziening is de bevoegdheid om ingezetenen door het politiek gezag te laten arresteeren vervallen. Die bevoegdheid was ook in de staatsregeling van 1798, en wel bij art. 31 van de Algemeene Beginselen en art. 106 acte van staatsregeling, aan het politiek gezag toegekend. De volgende constitutiën spreken er niet van, doch van 1814 tot 1887 wordt zij weer in de grondwet vermeld. Gebruik werd er niet, althans sinds vele jaren niet meer, van gemaakt.

Huisrecht.

Art. 158 luidt:

Het binnentreden in eene woning tegen den wil van den bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij de wet bepaald, krachtens eenen bijzonderen of algemeenen last van eene macht door de wet aangewezen. art. 158.

De wet regelt de vormen, waaraan de uitvoering van deze bevoegdheid verbonden is.

Ook het huisrecht is bij de grondwet niet anders gewaarborgd, dan door de bepaling dat de macht die last geeft iemands woning binnen te treden bij de wet moet zijn aangewezen. Het bestaat bijkans alleen meer in naam. Wél zijn bij onderzoek naar den dader van een misdrijf en bij executie

de voorschriften om te waken tegen lichtvaardige inbreuk op het huisrecht vrij streng; ook kan het intreden in een woning alleen geschieden krachtens rechterlijk bevel. Zie b.v. de artt. 42, 47, 48, 110, 298 Strafv.; 444, 600[3], 730 Rechtsv.; art. 3 wet van 13 Dec. 1886 (Stsbl. n° 213) en, naar aanleiding van een arrest van den Hoogen Raad, de wet van 21 Juli 1890 (Stsbl. n° 127). Maar ter uitoefening van de politie gaat men veel verder. Bij de behandeling van de wet van 31 Aug. 1853 (Stsbl. n° 83) „tot verzekering der uitvoering van sommige voorschriften van plaatselijke verordeningen" is de laatste strijd voor het huisrecht gestreden tegen de voorstanders van de bijkans onbeperkte bevoegdheid der politie. Bij die wet is aangenomen, dat ook door gemeenteraden, bij verordening, de last kan worden verstrekt om de woningen binnen te treden. Sedert zijn tal van wetten aangenomen, welke het huisrecht volkomen afhankelijk maken van de bescheidenheid der ambtenaren, en die wetten worden steeds talrijker. Maar de meeste burgers weten niet wie al zoo bevoegd zijn hun woning bij nachten ontijde binnen te treden tegen hun wil, en dit is voor hun rust maar goed.

Men zoekt tegen misbruik eenigen waarborg in de vormen, hoewel deze weinig beduiden, daar die „vorm" veelal hierin bestaat, dat de binnentredende ambtenaar zich door nog meer ambtenaren moet doen vergezellen, hetgeen de zaak voor den huisbewoner juist niet aangenamer maakt. In afwijking van het vroegere artikel 153 eischt de grondwet thans, dat niet alleen in 't algemeen de tot binnentreden bevoegde macht zal worden aangewezen, maar ook de aanwijzing of vaststelling van de gevallen waarin deze mag optreden. Zij laat toe dat een algemeene last wordt gegeven. Maar de bevoegdheid mag — altijd indien de bezochte ingezeten dit eischt — slechts met inachtneming van bepaalde vormen worden uitgeoefend. De strafbepalingen tegen inbreuk op het huisrecht vindt men in de artikelen 138 en 370 W.B. van strafrecht.

Brievengeheim.

Art. 159 luidt:

art. 159. *Het geheim der aan de post of andere openbare instelling van vervoer toevertrouwde brieven is onschendbaar, behalve op last des rechters, in de gevallen in de wet omschreven.*

Het brievengeheim is dus, behalve wanneer de rechter in de bij de wet aangegeven gevallen last tot inzage geeft, onvoorwaardelijk verzekerd. Zoo min de wetgever als de politieke macht mag er inbreuk op maken, tenzij het geval bedoeld in art. 187 der grondwet aanwezig is.

Het telegramgeheim is onder deze bepaling niet begrepen.

„Openbare instelling" beteekent, instelling waarvan de staat zich bedient.

Verbod van algemeene verbeurdverklaring.

Art. 160 luidt:

Op geen misdrijf mag als straf gesteld worden de algemeene verbeurdverklaring der goederen, den schuldige toebehoorende. art. 160.

De in vroeger eeuwen niet ongebruikelijke straf van algemeene verbeurdverklaring der goederen is in verschillende der Vereenigde Provinciën reeds in de 18e eeuw afgeschaft. Onder dit verbod is echter niet begrepen de ook in ons Strafwetboek voorgeschreven verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen.

Recht van petitie.

Art. 8 luidt:

Ieder heeft het recht om verzoeken, mits schriftelijk, aan de bevoegde macht in te dienen. art. 8.

Elk verzoek moet door den verzoeker onderteekend zijn.

Onderteekening uit naam van anderen kan alleen geschieden krachtens schriftelijke, bij het verzoek overgelegde volmacht.

Wettig bestaande lichamen kunnen aan de bevoegde macht verzoekschriften indienen, doch alleen over onderwerpen tot hunnen bepaalden werkkring behoorende.

Het hier bedoelde recht is te verstaan van petitie in politieken zin, want dat ieder bevoegd is b.v. om recht te vragen, spreekt van zelf.

De vroegere redactie waarborgde het recht alleen aan de ingezetenen, hoewel nimmer onderzocht werd of de onderteekenaar wel in den zin der wet van 28 Juli 1850 (Stsbl. n°. 44) ingezetene was. Men vatte het woord „ingezeten" dus op in onrechtskundigen zin, zooals het ook bedoeld wordt in de artt. 152 en 153 G.W. 1848. Anders zou zelfs een Nederlander, niet-ingezeten zijnde, zich niet op het bij de grondwet gewaarborgde recht hebben mogen beroepen.

Ieder mag petitioneeren; derhalve ook eèn gevangene. Men kan de uitoefening van dat recht aan vormen binden, maar mag het recht zelf ontnemen noch bemoeilijken. Aan ambtenaren als zoodanig daarentegen kan, om redenen aan de eischen van den dienst ontleend, het petitioneeren worden verboden. Ambtenaren toch staan tegenover de openbare machten niet als burgers, doch in eene bijzondere verhouding, waarin de belangen van den dienst den voorrang hebben boven de persoonlijke. Niettemin schijnt het wel wenschelijk dat de wet dit punt regele, opdat niet de overheid zonder afdoende redenen aan het groot aantal in staatsdienst zijnde burgers een recht ontneme, welks erkenning juist moest dienen om de Overheid zelve op eventueele tekortkomingen te wijzen. Daarbij vergete men niet dat het recht om te petitioneeren niet de verplichting om de petitie te beantwoorden in zich sluit.

Welke lichamen mogen petitioneeren? Vóór 1848 sprak de grondwet van wettiglijk zamengestelde of als zoodanig erkende lichamen. In 1848 werd „wettiglijk" veranderd in wettelijk; thans wordt van „wettig bestaande lichamen" gesproken. Daaronder vallen dus alle lichamen die niet strijdig zijn met de openbare orde en dus niet zijn verboden, [1]) ook al zijn zij niet erkend door eene wet of door den koning, hoewel zij in dat geval rechtspersoonlijkheid missen en dus geen burgerlijke handelingen kunnen aangaan. [2]) Bij de behandeling van het artikel zijn door den minister Heemskerk zoowel schriftelijk als mondeling verklaringen gegeven die tegenstrijdig zijn, en waaraan dientengevolge weinig waarde is

1) Art. 2 wet van 22 April 1855 (Stsbl. n°. 32).
2) Art. 5 en 12 van dezelfde wet.

te hechten. Verklaringen na de aanneming der wet door de Tweede Kamer zijn, vooral indien ze in strijd zijn met wat dáár gesproken is, zonder belang.

Men mag een verzoek indienen aan „de bevoegde macht"; ook dus o. a. aan koning en Staten-Generaal als te samen eene macht (de wetgevende) uitoefenende. Maar kan men ook petitioneeren aan de Eerste of de Tweede Kamer alleen? Strict genomen zijn die lichamen niet eene „macht". Niettemin heeft in 1816 een door de Tweede Kamer benoemde Commissie in een door haar op verzoek van haren Voorzitter uitgebracht verslag het tegendeel beweerd. De vraag was, of men niet door tusschenkomst van de Provinciale Staten behoorde te petitioneeren. In dat verslag leest men o. a.: „men zal niet in twijfel trekken, dat de Staten Generaal eene macht is van het koningrijk." [1]) Doch al betwist men dit, toch kan men aannemen dat „bevoegde macht" ook in zeer uitgebreiden, minder stricten zin kan worden genomen, te meer omdat op eene petitie geen beschikking behoeft te volgen. De petitie beoogt meestentijds de aandacht op iets te vestigen, en dan voorzeker kan de petitionaris gemeenlijk nergens beter terecht dan bij de Tweede Kamer, die dan ook in het aannemen van petities vrijgevig is en niet, zooals in Engeland, eischt dat althans één lid het voor de petitie opneemt door haar ter tafel te brengen.

Onder welke voorwaarden mag men petitioneeren? Schriftelijk; geen persoonlijke overhandiging, met of zonder begeleiding van een optocht; onderteekend hetzij door den verzoeker zelven, hetzij door een ander, mits dan de volmacht daartoe worde overgelegd. Het is evenwel zeer moeilijk de echtheid der handteekeningen na te gaan, en de valschheid van eene handteekening maakt eene petitie waarop ook echte handteekeningen voorkomen niet nietig. Een lichaam mag slechts petitioneeren over onderwerpen tot zijn bepaalden werkkring behoorende. (Vergelijk de artt. 138 en 148 der G.W.).

Recht van vereeniging en vergadering.

Art. 9 luidt:

1) Zie Handel. Staten Generaal 1815/6, Bijlage XVII.

art. 9. *Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend.*

De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht in het belang der openbare orde.

Dit recht werd in art. 18 Alg. Begg. staatsregeling 1798 gewaarborgd; ook de omvang daarvan werd vastgesteld. Maar in alle volgende staatsregelingen en grondwetten werd het voorbijgegaan, zoodat, met behulp ook van de strafbepalingen der artikelen 291 en 292 Code Pénal, de godsdienstige vergaderingen der Afgescheidenen ten tijde van koning Willem I uiteengejaagd, en zij die ze hielden vervolgd zijn. Het ontwerp der staatscommissie van Maart 1848 wilde dat recht waarborgen door de volgende bepaling: „het recht der ingezetenen, om zich te vereenigen, wordt erkend, en door de wet aan geene bepalingen, dan tot verzekering der publieke orde, onderworpen." Maar de Tweede Kamer wilde daar niet aan. Zoo is in 1848 de thans nog geldende bepaling opgenomen, die eigenlijk niets waarborgt, daar de wetgever in zijn beperking en regeling zóóver kan gaan, dat van het recht zoo goed als niets overblijft. Alleen kan de regeering niet meer, zooals vroeger, op dit punt administratieve bepalingen maken, daar regeling bij de wet geëischt wordt.

De wet van 22 April 1855 (Stsbl. n°. 32), ter uitvoering van dit artikel, laat intusschen veel ruimte; zij heeft geen preventieve maatregelen voorgeschreven, — hoewel de grondwet dit veroorlooft —, en schrijft niet meer voor dan hetgeen voor het noodige toezicht en den ordelijken gang van zaken noodig is. Alleen vereenigingen met de openbare orde strijdig worden verboden, en de wet geeft aan, wat daaronder verstaan moet worden. Ook wordt aan vreemdelingen, geene ingezetenen zijnde, verboden lid te zijn van staatkundige vereenigingen, maar zij kunnen wel vergaderingen bijwonen en die zelfs beleggen.

Wil eene vereeniging burgerlijke handelingen verrichten, dan heeft zij rechtspersoonlijkheid noodig, en deze verkrijgt zij door de koninklijke goedkeuring, welke echter niet geweigerd mag worden dan op gronden ontleend aan het algemeen belang. Deze bepaling geeft dus aan de ingezetenen een zeer ruime vrijheid van vereeniging, grooter dan in de meeste landen bestaat. Toch bestaan er tegen deze bepaling twee groote bezwaren. Vooreerst dit, dat de regeering het volkomen in hare hand heeft uit te maken wat „algemeen belang" is, zoodat o.a. rechtspersoonlijkheid geweigerd is aan eene vereeniging die propaganda wilde maken onder de Joden, iets dat waarschijnlijk niet in den geest viel van den Israëlitischen ambtenaar bij Justitie die destijds met de behandeling van deze zaken belast was. Ten tweede, dat het publiek de koninklijke goedkeuring, welke niets anders is dan eene vormelijke, in het belang der openbare orde voorgeschreven toelating, gemaklijk verwart met koninklijke instemming; een misvatting waarvan door vereenigingen meermalen tot het maken van propaganda voor haar doel gebruik is gemaakt. Werd de goedkeuring vervangen door „inschrijving in een register", dan kon bedoelde verwarring niet meer voorkomen.

Vereeniging wijst op iets duurzaams; vergadering op iets voorbijgaands. Toch moet eene vergadering een bepaald en gemeenschappelijk doel hebben; het eenvoudig te samen komen in een tapperij wordt blijkens de jurisprudentie niet voor vergadering gehouden.

Godsdienstoefeningen vallen niet onder art. 9, dus ook niet onder de wet van 2 April 1855, maar wel onder art. 170 der grondwet.

Door art. 9 en de wet ter uitvoering daarvan wordt geenszins het recht van gemeentebesturen beperkt om optochten op de openbare straat te verbieden. Het grondwettig recht van vergaderen doelt op een persoonlijke bevoegdheid der ingezetenen, maar geeft geenerlei beschikking over publiek terrein. Dat persoonlijk recht wordt dus niet gekrenkt, indien een gemeentebestuur, de pleinen en straten willende openhouden voor het openbaar verkeer, een optocht verbiedt. Het al- of niet verbieden van openbare optochten is — behalve daar waar het openbare godsdienstoefeningen buiten de gebouwen betreft — een quaestie van beleid, niet van recht.

Recht van gedachtenopenbaring.

Art. 7 luidt:

Niemand heeft voorafgaand verlof noodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. art. 7.

Absolute vrijheid van gedachtenuiting bestaat nergens en behoort ook nergens te bestaan. Evenmin als de absolute vrijheid om zijn vuisten te gebruiken. Ja nog minder dan deze. Want de tong, „een onbedwingelijk kwaad, vol van doodelijk venijn", kan veel meer, kan vooral op grooter schaal kwaad berokkenen dan de vuist. Bescherming van overheidswege tegen misbruik van het woord is dus geenszins overbodig.

Ook is er op zich zelf niets onredelijks of tyrannieks in, daartoe preventieve maatregelen te bezigen. Repressie, d.w.z. straf wegens schennis van erkende rechten, werkt ook wel, even als iedere strafbedreiging, preventief; maar is die werking voldoende? Het door de drukpers bedreven kwaad — men denke b.v. aan onzedelijke boeken en platen — werkt zóó door, ook nadat de bedrijver er van is gestraft, dat maatregelen om het te voorkomen minstens even goed verdedigbaar zijn, als b.v. het verbod om wapenen te dragen.

De vaak geopperde bewering, dat de pers door de pers zelve gecorrigeerd wordt is, op zijn zachtst uitgedrukt, zeer betwistbaar. De pers is bij machte de stem van een tegenstander te smoren, en als zij door niets verhinderd wordt is het zeer waarschijnlijk dat zij dit vaak, zelfs uit zeer slechte motieven, doen zal. De ondervinding leert, dat mede door den invloed eener verdorven of onverstandige pers niet alleen personen maar volken te gronde zijn gegaan. De macht der pers, ook die der boosaardige, is zeer groot, en de ijver om tegen de boosheid te strijden vaak zeer klein.

Toch bestaat er tegen belemmering van de drukpers door preventieve maatregelen één onoverkomelijk bezwaar. Wie kan en wie mag beslissen wat al dan niet *goed* is?

De kerk, — zal antwoorden al wie in hare onfeilbaarheid gelooft.

Maar wie daar niet in gelooft zal antwoorden: niemand; de kerk niet en evenmin de overheid.

De ondervinding heeft telkens geleerd dat, naarmate de overheid vrijer is om, onbelemmerd door de publieke opinie, naar eigen inzicht te handelen, zij van die vrijheid misbruik maakt, door de misbruiken waartegen de pers anders zou zijn opgekomen onbekommerd te laten voortduren.

De overheid kan de contrôle der openbaarheid niet ontberen, en zonder pers is er geen openbaarheid.

Het is daarom in de eerste plaats de Christen, die geroepen wordt voor de drukpersvrijheid te strijden. Zijn Heer en Meester, die de Waarheid is, en wegens Zijn getuigenis is gekruisigd, heeft hem opgedragen eveneens te getuigen, ook tegenover de overheden des volks, zij het ook dat, voor hem persoonlijk, lijden daarvan het gevolg kan zijn. Daarom mag hij, wat ook de overheid doet om hem het spreken te beletten, niet zwijgen, indien zijn geloof hem tot spreken dringt. Ook hij kan, door zijn spreken, kwaad doen, want de zondige en kortzichtige mensch is, al is hij Christen, feilbaar; maar naarmate hij meer door de liefde tot zijn Heer wordt bewogen, zal het gevaar voor zelfmisleiding en dientengevolge voor misleiding van anderen geringer worden, en zal hij zelf te blijmoediger de lasten aanvaarden die, zelfs al doet de overheid hem geen overlast aan, van zijn spreken gemeenlijk het gevolg zijn.

Feitelijk zijn het dan ook steeds de meest besliste Christenen geweest die de vrijheid van drukpers hebben veroverd, zij het ook dat zij vaak mede door niet-christenen begeerd, en dat te harer handhaving ook wel door dezen veel geleden is.

Met vorenstaande bewering schijnt in strijd het feit, dat meer dan eens door Christenen, zelfs door hen die eerst voor de vrijheid van spreken hun leven hadden gewaagd, drukperscensuur is ingevoerd. Die strijd is echter slechts schijnbaar. Immers streden zij niet voor een afgetrokken vrijheidsbegrip, maar voor hun Heer en Meester; het was hun niet om de vrijheid, maar om het evangelie te doen. Zij meenden dat, in een staat waar de kerk huns Heeren officieel als de ware christelijke kerk erkend was, de overheden wel in staat zouden zijn waarheid van leugen te onderscheiden. Dienvolgens hadden zij tegen censuur in een christelijken staat geen bezwaar.

Intusschen heeft ook hun de ervaring geleerd, dat geen mensch kan uitmaken wat waar en goed is, en dat ten slotte de vrijheid, die men zelf nimmer prijsgeven mag, aan allen behoort te worden gelaten. De vrijheid voor allen is het gevolg van de vrijheid, die den Christen toekomt.

Intusschen waarborgt artikel 7 de drukpersvrijheid in geenen deele, vermits het den wetgever veroorlooft zooveel repres-

sieve maatregelen voor te schrijven als hij verkiest. Schreef b.v. de wet voor: ieder die zich in geschrifte kritiek omtrent een minister des konings veroorlooft wordt gestraft, dan zou zulke eene wet niet met de grondwet strijden. Het artikel verbiedt alleen dat eenig verbod betreffende de uiting van gedachte anders dan bij de wet gegeven, en dat openbaring van gedachten ooit van voorafgaand verlof afhankelijk gemaakt wordt. Het snijdt elke preventieve censuur af. Nu is dit op zich zelf wel prijzenswaardig, maar indien de wetgever de pers aan banden wilde leggen, ware het toch nog maar verkieslijker de preventieve censuur in te voeren, want deze werkt veel humaner dan de repressieve. Het is toch voor den belanghebbende veel voordeeliger vóór dan na de uitgave te vernemen dat de overheid zijn geschrift niet wil.

Gelukkig berust ten onzent ook deze vrijheid minder op de wet dan op de zeden. Geen protestantsch land kan het op den duur zonder haar uithouden, en zelfs tijdens de Republiek heeft men haar niet kunnen uitroeien. Zij evenwel die er voor gestreden hebben mogen wel gedachtig zijn aan de zware verplichtingen die deze vrijheid hun oplegt.

Het grondwetsartikel heeft alleen de openbaring der gedachten door middel van de drukpers, niet die door middel van het tooneel op het oog. De tooneelcensuur behoort, op bijkans onbelemmerde wijze en zonder eenige hoogere contrôle, aan den burgemeester; deze alleen heeft te beslissen wat al dan niet strijdig is met de openbare orde of zedelijkheid, en vermits hij geroepen is te „waken" tegen het doen van daarmee strijdige vertooningen (art. 188 der gemeentewet), zoo moet hij geacht worden al wat hij niet verbiedt voor niet-onzedelijk te houden! De bij artikel 188 aan dien ambtenaar opgedragen taak is eene onmogelijke, en wordt dan ook in den regel niet of slecht uitgevoerd.

In verband met dit artikel is meermalen de vraag behandeld, of, als aan ambtenaren het schrijven in het openbaar wordt verboden, zulk een verbod rechtskracht heeft. Zekerlijk zou zulk een ambtenaar deswegens niet kunnen veroordeeld worden door den strafrechter, tenzij hij zich tevens aan wetsovertreding schuldig had gemaakt [1]). Maar het verbod om te

1) Zie b.v. de artt. 98, 272, 430 wetboek van strafrecht.

schrijven zonder verlof kan een voorwaarde zijn van het dienstcontract; niet naleving van die voorwaarde moet disciplinair kunnen worden gestraft. Waar het dienstcontract zelf geregeld is bij de wet, zooals b.v. het geval is ten aanzien van openbare onderwijzers aan de lagere scholen, kan daarin geene wijziging worden gebracht door verordeningen. [1])

Mag het publiceeren op de straat of op aanplakborden afhankelijk worden gemaakt van eenig verlof? Bij Arrest van 7 November 1892 heeft de Hooge Raad in ontkennenden zin beslist. Inderdaad zou op die wijze preventieve censuur kunnen worden ingevoerd. Maar de overheid mag wel ter beveiliging van het openbaar verkeer het venten verbieden, mits maar niet hetzij eenig soort van geschrift in 't algemeen verboden, hetzij de verspreiding ervan van verlof afhankelijk gemaakt wordt. Een *onvoorwaardelijk* verbod om geschriften van welken aard ook op de openbare straat of in bepaald aangewezen straten te verspreiden, of die aan te plakken op plaatsen waarover het gemeentebestuur zelf het beheer heeft, schijnt derhalve geoorloofd.

Recht van eigendom.

De artt. 151 en 152 luiden als volgt:

art. 151. *Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan na voorafgaande verklaring bij de wet dat het algemeen nut de onteigening vordert en tegen vooraf genoten of vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander volgens de voorschriften van eene algemeene wet.* artt. 151, 152.

Deze algemeene wet bepaalt ook de gevallen in welke de voorafgaande verklaring bij de wet niet wordt vereischt.

Het vereischte, dat de verschuldigde schadeloosstelling vooraf betaald of verzekerd zij, geldt niet, wanneer oorlog, oorlogsgevaar, oproer, brand of watersnood eene onverwijlde inbezitneming vordert.

art. 152. *Waar in het algemeen belang eigendom door het openbaar gezag moet worden vernietigd of, hetzij voortdurend, hetzij tijdelijk moet worden onbruikbaar gemaakt, geschiedt dit tegen schadeloosstelling, tenzij de wet het tegendeel bepaalt.*

1) Zie ook boven, bl. 340.

Het gebruik van eigendom tot het voorbereiden en het stellen van militaire inundatiën, wanneer dit wegens oorlog of oorlogsgevaar wordt gevorderd, wordt bij de wet geregeld.

Art. 625 van ons burgerlijk wetboek omschrijft het eigendomsrecht als „het recht om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrektste wijze te beschikken, mits" — wat trouwens van zelf spreekt — „men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige macht, die daartoe, volgens de grondwet, de bevoegdheid heeft, en mits men aan de rechten van anderen geen hinder toebrenge; alles behoudens de onteigening ten algemeene nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de grondwet."

Het is dit recht dat bij de grondwet speciaal wordt gewaarborgd, hoewel het volstrekt niet „heiliger" is dan eenig ander recht.

Eerst na verloop van eeuwen, onder den drang der omstandigheden, is de bodem het voorwerp geworden van bijzonderen eigendom, en mag daarover geheel naar 's eigenaars goedvinden worden beschikt. De vraag of de bodem behoort te zijn in handen van particulieren, dan wel in die van gemeente of staat, kan alleen beantwoord worden op gronden aan het algemeen belang ontleend, en in beginsel schijnt het weinig twijfelachtig dat de overheid bevoegd is die vraag naar eigen inzicht te beantwoorden. Immers behoort de bodem oorspronkelijk aan niemand, en is hij bestemd voor aller gebruik. Hij wien die bodem behoort heeft recht op de vruchten van zijn arbeid, en de overheid behoort hem daarbij hare bescherming te verleenen; doch daaruit volgt niet, dat die persoon nu ook voortaan bij uitsluiting van anderen over het door hem bebouwde deel van den bodem mag beschikken, of dit deel aan anderen mag afstaan. Kon de bodem naar willekeur worden vermeerderd, dan zou zoodanig recht kunnen worden erkend, omdat daardoor aan niemand iets zou worden ontnomen. Vermits dit echter niet het geval is, behoort de overheid te zorgen dat wat voor allen bestemd was ook zooveel mogelijk ten bate van allen wordt gebezigd. Naarmate de bevolking toeneemt wordt de bodem *betrekkelijk* kostbaarder, omdat in hem aller voedsel verscholen ligt. De

vraag naar zijn opbrengst neemt toe, terwijl zijn uitgebreidheid dezelfde blijft.

Het ontstaan van den bijzonderen eigendom is dan ook geenszins te danken aan de meening, dat de arbeider zich door bebouwing den bodem toeëigent; eene meening, in den aanvang door geen volk omhelsd, en ook nu nog door velen verworpen. Grootendeels is de particuliere eigendom het gevolg van de behoefte aan betere ontginning. Bij toeneming der bevolking wordt intensieve cultuur van den bodem steeds noodzakelijker, en die wordt slechts verkregen, indien men den ontginner ook voor de toekomst en voor zijn erfgenamen de volkomen vrije beschikking over den bodem waarborgt. Schijnbaar wordt daardoor aan de gemeenschap iets onttrokken, maar in werkelijkheid niet. Dit zou wèl het geval zijn, als elk huisgezin door het bebouwen van een stukje land in al zijn behoeften kon voorzien. Maar nu er zooveel verschillende behoeften zijn, en de een dit, de ander wat anders doet, ontstaat er een wederkeerige ruil van diensten; deze wordt landbouwer, gene kiest een ander beroep; maar allen moeten leven van de vruchten van den bodem; hoe meer vruchten die bodem opbrengt en hoe goedkooper deze dus geleverd kunnen worden, hoe grooter de bate is voor allen. Als derhalve de bijzondere eigendom de betere bebouwing van den bodem bevordert, dan komt bij aan allen ten goede.

Men stelt zich vaak voor dat „de bodem" iets is dat, als men het maar bezaait, van zelf vruchten voortbrengt, doch vergeet dat zijn bruikbaarheid meestal alleen door zeer inspannenden arbeid en groote opoffering is verkregen. Nog in de vorige eeuw, b.v. in een deel der Vereenigde Staten, heeft men kunnen zien, hoe moeilijk het vaak is menschen te trekken naar onontgonnen land, en hoe dit slechts mogelijk wordt door, soms kosteloos, den ontginners den eigendom van het land te verzekeren. De bodem, hoewel grondstof, is economisch genomen geenszins met lucht of water te vergelijken, en geen land toont duidelijker dan het onze, dat de *vruchtdragende* „aan de baren ontwoekerde" bodem meestentijds zelf een arbeidsproduct is.

Evengoed als de overheid, zoo zij dit in het algemeen belang acht, den bodem om niet kan afstaan, — somtijds heeft men den ontginners, om hen te lokken, zelfs bijzondere voor-

rechten moeten toekennen, — kan zij ook aan dien afstand lasten verbinden. Meestentijds is dit dan ook geschied; de grondbelasting toch, bestaande uit een meer of minder nauwkeurig aangewezen deel van de opbrengst, is niets anders dan hetgeen de overheid zich voorbehoudt tegenover dengene, wien zij het uitsluitend recht niet alleen op de vruchten maar ook op den bodem waarborgt. Zij is eene retributie voor het uitsluitend bezit van den bodem, en drukt daarom op den grond zelven. Zij gaat van den eenen eigenaar over op den anderen, en de kooper weet wat hij voor zijn uitsluitend recht aan de gemeenschap heeft te betalen. Met dat bedrag wordt datgene wat anders het land hem zou waard zijn verminderd; en zoo blijft het geheele volk steeds in het bezit van de opbrengst van een deel van den bodem. Indien b.v. om — een willekeurig getal te noemen — de grondbelasting 20 millioen zou opbrengen, zou men kunnen zeggen, dat het Nederlandsche volk voor een waarde van 400 millioen grond bezat, waaruit het zonder er iets voor te doen 5% rente trok. De overige waarde zou in den handel zijn gekomen.

In beginsel is er niets tegen het land weer te „nationaliseeren". Maar eene verplichting om daartoe over te gaan bestaat niet. Men heeft zich ter verdediging zoowel van den bijzonderen eigendom als van landnationalisatie, vaak beroepen op eenige uitspraken in de Heilige Schrift en op de agrarische wetgeving in Israël; maar zonder grond. Ook in Israël sloot de rechtstoestand zich eenvoudig aan de toenmalige maatschappelijke behoeften en verhoudingen aan; van daar dat de rechten op den bodem toekwamen aan stam en familie. Maar die regeling kan niet dienen voor een land, waarin van stammen-indeeling geen sprake is, en waar niet, zooals in Israël, een deel der bevolking als overheerscher staat tegenover de groote massa. Het stamgoed in Israël toch was niet voor heel het volk, maar alleen voor de Israëlitische overheerschers bestemd. Ook de bijbelteksten die men in deze materie vaak aanhaalt, hebben op de regeling van het eigendomsrecht geen betrekking.

Er is in beginsel ook geen enkel bezwaar tegen, een gedeelte van den bodem te brengen in het eigendom van den staat of van eenig publiek lichaam, ja zelfs van andere personen. Het belang of de wil van één persoon mag niet de

rechtmatige ontwikkeling van aller belang tegenhouden, zooals b.v. gebeurde bij den aanleg van de Hollandsch-IJzeren spoorweg, toen er nog geen onteigeningswet was en één eigenaar, door weigering van afstand van grond, het aanleggen van de lijn zóó bemoeilijkte, dat slechts met levensgevaar in de behoefte van het spoorwegverkeer kon worden voorzien. Het algemeen belang, dat aan de instelling van den bijzonderen eigendom boven het gemeenschappelijk grondbezit de voorkeur deed geven, kan ook de geheele of gedeeltelijke terugbrenging van den grond in handen van allen vorderen. Zelfs in het burgerlijk recht geldt sinds eeuwen het beginsel, dat de eigenaar rekening moet houden met het belang van anderen; zoo kan, bij ingesloten erven, de eigenaar van het omliggende land gedwongen worden een uitweg te verleenen; eveneens kan de eigenaar van de grondstof, waarvan een ander een voorwerp heeft vervaardigd, tot afstand worden genoodzaakt [1]).

Maar bij dit alles behoort ééne door God gestelde, door ieder onzer trouwens gehuldigde wet te worden geëerbiedigd: „gij zult niet begeeren iets dat uws naasten is". Zoolang de landbouwer geen eigenaar was, kon hij zich niet beklagen dat na hem een ander denzelfden grond bebouwde zonder hem voor dien grond iets te geven. Maar van het oogenblik af dat de wetgever, ter bevordering van het algemeen belang, dien landbouwer den eigendom van den grond waarborgde, werd die grond *diens zaak*, en mogen wij die niet „begeeren", d.w.z. afnemen zonder volledige schadevergoeding. Die grond heeft met medewerking van de overheid voor den eigenaar eene zelfstandige handelswaarde verkregen, en ieder moet op het woord van de overheid kunnen staat maken. De eigenaar kon en mocht zich niet anders gedragen dan als particuliere eigenaar. Bij boedelscheiding b.v. kan den een het land, den ander geld of effecten zijn toebedeeld. Dit eischt de wet zelve. Zou het nu niet allerschandelijkst zijn, als diezelfde wet dengene die het land werd toebedeeld zijn eigendom zonder vergoeding afnam, en den ander zijn effecten of geld liet behouden? Zoo ja, dan is elke onteigening zonder schade-

1) Zie Burg. Wetboek artt. 715 en 661 en vlgg.

loosstelling eene daad in strijd, niet met de „heiligheid van den eigendom", maar wel met het tiende gebod, met de goede trouw van den wetgever, met de rechtvaardigheid.

Dit geldt echter alleen van onteigening, d. w. z. van het brengen van den eigendom in eens anders handen, niet van het beperken of regelen van het eigendomsgebruik.

Alle menschen, dus ook alle eigenaars in betrekking tot hun eigendom, zijn onderworpen aan de algemeene regelen van overheidswege ter bevordering van welvaart en veiligheid gesteld. Al vinden de bezitters zulk eene regeling lastig of nadeelig, zij zullen evenals alle andere menschen haar niettemin hebben te gedoogen. Ook dit is in de wetgeving ten allen tijde erkend; b.v. bij het voorschrijven van steenen- in plaats van strooien daken; een voorschrift, in beginsel niet verschillend van die welke de bewoonbaarheid van huizen betreffen. Wel kan de wetgever, door niet genoeg met het bestaande rekening te houden, in hooge mate onbillijk zijn, wanneer hij eigenaren onderwerpt aan nieuwe algemeene regelen; maar zoolang hij zich niet schuldig maakt aan het „begeeren van het goed van den naaste", of aan schending van door hem zelven gedane toezeggingen, kan er van overschrijding van eenig zedelijk gebod, van schennis van de beginselen der rechtvaardigheid geen sprake zijn. Zoo valt vernietiging van afgeplukte onrijpe vruchten als gezondheidsmaatregel onder beperking van den eigendom. Maar daaronder kan niet gebracht worden het verbod om op *bepaalde* perceelen te bouwen, met het doel om die onbebouwde en door het verbod onbebouwbaar geworden perceelen later voor weinig geld te kunnen inpalmen.

De vorenstaande beschouwingen zijn met de artikelen 151 en 152 der grondwet niet in strijd; veeleer liggen zij er aan ten grondslag.

O.a. volgt er uit dat, wanneer een particulier eigendom weer ten bate van het algemeen moet worden gebezigd, het de wetgever is die zulks verklaren moet. Er kunnen echter omstandigheden zijn, waarin die voorafgaande verklaring bij de wet te lang zou ophouden. Deze werden voor een deel met name vermeld in art. 147 G.W. 1848; thans is, daar dat artikel toch ook van „andere dringende omstandigheden" sprak, een meer algemeene uitdrukking in het 2e lid van art. 151 gebezigd. Daardoor is echter niets veranderd in de zaak zelve.

Aan de onteigening par zône, — waardoor in de onteigening ook die perceelen betrokken worden welke niet direct noodig zijn, maar wier waardevermeerdering, indien zij niet mede onteigend werden, *door* den aanleg van het publieke werk in handen van den gelukkigen bezitter in plaats van in die van den aanlegger van het werk zou geraken — staat nu niet meer de grondwet in den weg. Onder de werking van art. 147 G.W. 1848 was dit twijfelachtig.

De algemeene wet, waarvan in art 151 1e lid G.W. sprake is, kwam tot stand in 1851. Onteigeningswet, 28 Augustus 1851 (Stsbl. n°. 125). Daaraan is een belangrijke titel toegevoegd door § 5 van de Wet van 22 Juni 1901 (Staatsbl. n°. 158) houdende wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting (woningwet). Krachtens dezen nieuwen titel kan „in het belang der volkshuisvesting" onteigening plaats vinden zonder voorafgaande verklaring bij de wet. Onder dat „belang der volkshuisvesting" wordt mede begrepen het verkrijgen van de „beschikking over gebouwde of ongebouwde eigendommen, ten einde uitvoering te kunnen geven aan een in het belang der volkshuisvesting vastgesteld bouwplan of aan een plan van uitbreiding vastgesteld in verband met § 6 der Woningwet". De woningwet nl. vergunt den gemeenten, gelast dit zelfs aan de groote, een „plan van uitbreiding" vast te stellen, en daarbij tevens te verbieden op aangewezen perceelen te bouwen of te herbouwen, zelfs zonder over te gaan tot onteigening. Wordt meer dan een derde van de perceelen van een en denzelfden eigenaar op die wijze voor den eigenaar waardeloos gemaakt, dan .... moeten de redenen worden medegedeeld, waarom niet tot aankoop of onteigening werd overgegaan. Een roover van beroep zou wellicht zeggen: die redenen liggen voor de hand, en de eigenaar: wat heb ik daaraan? — Verkiest de gemeente, of ook eene vereeniging uitsluitend in het belang der volkshuisvesting werkzaam en als zoodanig van overheidswege toegelaten, te onteigenen tegen schadevergoeding, dan wordt voor werkelijke waarde aangemerkt de som die de goederen in het tijdperk beginnende 18 maanden en eindigende 6 maanden vóór den dag waarop het plan ter algemeene inzage gelegen heeft elk

in het bijzonder hadden kunnen opbrengen, bijaldien alle goederen, op welke het besluit tot onteigening betrekking had, in het bovengenoemde tijdperk ten verkoop waren aangeboden. Op deze wijze worden de groote gemeenten als het ware genoodzaakt in bouwterrein te gaan speculeeren. Voor de taxateurs schijnt de oplossing van bovenstaand hier door de wet voorgelegd probleem nog al moeilijk. De praktijk zal moeten leeren, of bedoelde aanvullingswet met de billijkheid en de grondwettige waarborgen overeenstemt. Voorshands valt het te betwijfelen. 1)

Heeft de wet beslist, dan wijst het koninklijk besluit de perceelen nader aan. De onteigening zelve kan echter ook in der minne geschieden, dus geheel buiten den wetgever om. De onteigeningswet heeft enkel ten doel zoo noodig den eigenaar tot afstand te kunnen dwingen.

Voorafgaande betaling wordt nu niet meer vereischt, mits de betaling vooraf verzekerd zij; door deze bepaling is den inhaligen eigenaar een afpersingsmiddel ontvallen. Ook is het door die bepaling mogelijk geworden, na afloop van het werk herstel van het toegebrachte nadeel in plaats van vergoeding te geven, iets wat niet kan als de volledige schadeloosstelling vóóraf moet worden betaald.

De gevallen waarin geen voorafgaande onteigeningswet noodig is worden genoemd in art. 62 Onteigeningswet (Wet van 28 Augustus 1851, Stsbl. n°. 125). Zie ook Burg. Wetboek, art. 649. Zie verder de in de noot genoemde aanvullingen.

Is onverwijlde inbezitneming noodig, dan wordt noch voorafgaande betaling noch zekerheidstelling voor de betaling vereischt. In die gevallen vervalt natuurlijk ook de voorafgaande verklaring bij de wet. Deze gevallen worden uitdrukkelijk in het 3e lid van art. 151 vermeld, en kunnen dus niet door den wetgever worden uitgebreid.

De mogelijkheid van beperking van des eigenaars recht

1) Ook is nog bij de wet van 7 Nov. 1910 (Stsbl. n°. 313) de Octrooiwet, een titel toegevoegd waarbij de onteigening van octrooien van uitvinding werd geregeld. Verder is in de jaren 1914—1918 de wet in verband met de toen heerschende bijzondere omstandigheden nog meermalen aangevuld. (Zie de artt. 76-a v.v.; Titel IIIa, IIIb, VI.)

volgt uit de algemeene beginselen; dit wordt dan ook in art. 625 van het Burgerlijk wetboek vermeld. Die beperking kan intusschen zóó groot zijn, dat zij feitelijk met ontneming van den eigendom gelijk staat. Naarmate de politiemaatregelen vermenigvuldigen, neemt het gevaar toe dat in aller belang de eigenaar van het genot van zijn goed — al blijft hij daarvan eigenaar — wordt beroofd.

De grondwet van 1848 bepaalde daaromtrent niets. Toch zijn er reeds vóór de laatste grondwetherziening in verschillende wetten bepalingen opgenomen, krachtens welke, ook zonder dat er strict genomen onteigening plaats heeft, vergoeding moet worden toegekend. Zie b.v. art. 69 en vlgg. onteigeningswet (1851 Stsbl. n°. 125); art. 24 wet van 20 Juli 1870 (Stsbl. n°. 131); art. 54 wet van 4 December 1872 (Stsbl. n°. 134); art. 5 wet van 5 Juni 1875 (Stsbl. n°. 110); art. 14 wet van 28 Maart 1877 (Stsbl. n°. 35). In al die gevallen wordt een zeer verkorte procedure voorgeschreven, omdat men die wegens de bepaling van art. 147 G.W. 1848 onmisbaar achtte. O.a. wordt voor verdacht vee toegekend geheele schadeloosstelling; voor aangetast vee de halve; voor vee met geheimgehouden ziekte niets. Dit laatste bewijst wel, dat men hier niet met onteigening maar met een politiemaatregel te doen heeft.

Tot de eigendomsbeperkingen behoort ook de wet van 21 December 1853 (Stsbl. n°. 128), „houdende bepalingen betrekkelijk het bouwen, planten en het maken van andere werken binnen zekeren afstand van vestingwerken van den Staat." Indien er waardevermindering ontstaat, wordt bij rechterlijke uitspraak vergoeding toegekend volgens artikel 5 4e lid dier wet.

Eindelijk worde in dit verband herinnerd aan de „wet op de bevloeiingen 1904" (Staatsblad n°. 282), reeds vroeger besproken. 1)

Art. 152 der grondwet heeft thans uitdrukkelijk het beginsel opgenomen, dat bij vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom in het algemeen belang door het openbaar gezag schadeloosstelling moet worden gegeven. Maar de wet mag het tegendeel bepalen. Daar men tijdens de grondwet-

1) Zie bladz. 229.

herziening den omvang en de werking van het nieuwe beginsel niet goed kon overzien, is een overgangstoestand in het leven geroepen, doordat art. V der Additioneele artikelen art. 152 1e lid buiten toepassing verklaart, totdat de in dat artikel bedoelde wet zal zijn in werking getreden. Zoolang die wet er niet is blijft dus alles bij het oude.

Eindelijk schrijft de grondwet nog uitdrukkelijk voor, dat het gebruik van eigendom tot het voorbereiden en het stellen van militaire inundaties, wanneer dit wegens oorlog of oorlogsgevaar gevorderd wordt, bij de wet wordt geregeld. Dit is geschied bij de wet van 15 April 1896 (Stsbl. n°. 71), waarbij o. a. aan de rechthebbenden schadeloosstelling wordt toegekend wegens nadeel ontstaan door het voorbereiden of het stellen van inundatiën.

Onderwijsvrijheid [1] [2].

Vaak is de vraag gedaan, aan wien behoort het kind; aan den staat, aan de ouders, aan zich zelf of aan niemand? Het antwoord loopt gemeenlijk slechts uit op woordenspel, omdat men het woordje „behoort" in verschillenden zin bezigt.

Het kind behoort aan niemand; niemand heeft er recht op; maar het behoort, evenals alle andere menschen, te worden beschermd. Beschermd in de eerste plaats door hen, die het in het leven hebben geroepen. Deze zijn er verantwoordelijk voor, en moeten zoowel voor zijn stoffelijk als geestelijk welzijn zorgen. Kunnen zij dat niet behoorlijk doen zonder overheidshulp, dan kan het, omdat het algemeen belang er bij betrokken is, op den weg der overheid liggen den ouders steun te verleenen, en wel, wanneer die steun in geld bestaat, onder zoodanige voorwaarden, dat men rekenschap geve van de besteding [3]. Uit het verleenen van dien steun volgt niet, dat nu ook de zorg voor de kinderen overgaat op de overheid.

In vroegere eeuwen heeft menigmaal de overheid een deel van de verplichting der ouders overgenomen, en zich het recht toekend de ouders te dwingen hun kinderen naar de school te zenden. Daartegen kwamen de ouders niet in verzet, omdat de overheid beter dan zij zelven bij machte was behoorlijk onderwijs te doen geven. Daar de onderwijzers denzelfden godsdienst beleden als de ouders, ontstond er geen wantrouwen tegen de strekking van het onderwijs. Dat de overheid nooit onderwijs geven mag is eene vroeger onbekende stelling; zoowel vóór als na de reformatie heeft het voortdurend zonder iemands tegenspraak plaats gehad, ook in Calvinistische landen. De overheid kan veel gemakkelijker dan particulieren in goed onderwijs voorzien; immers is het belang dat de ouders, individueel genomen, bij eene bepaalde school hebben slechts voorbijgaand, terwijl de school uit haren aard een blijvende inrichting is en moet zijn. De overheid kan, beter dan eenige particuliere vereeniging, de duurzaamheid der school waarborgen.

Zoolang er harmonie bestond tusschen kerk en overheid, ontstond er op schoolgebied geen moeilijkheid. Na de reformatie moest dit allengs anders worden. Wel had het denkbeeld, dat „de staat recht op het kind heeft" nog geen wortel geschoten; toch was de volksschool steeds met de overheid verbonden geweest, en de opvoeding geschiedde overeenkomstig beginselen die overheid en ouders beiden als de christelijke erkenden. Waar, zooals ten onzent tijdens de Republiek, vele ouders een andere belijdenis waren toegedaan dan de overheid, was de toestand voor dezen zeker niet rooskleurig. Maar het toenmalig overal geldend staatsrecht bracht mee, dat de openbare school zich alleen kon aansluiten bij de „publieke kerk", en dit was natuurlijk de Gereformeerde Kerk. Niemand was echter genoodzaakt van die scholen gebruik te maken. Vrije scholen werden wel verboden, doch dit geschiedde om finantieele redenen, nl. om aan de openbare een monopolie te verzekeren [4].

Met de Revolutie van 1796 viel de publieke kerk. Maar de overheid trok zich niet van het schoolterrein terug. Integendeel; juist sedert de Revolutie ontstond „de strijd om het kind." Wie het kind heeft heeft de toekomst, zeide men. Voor het behoud van de nieuwe „regeling" van zaken achtten de mannen die aan het hoofd der beweging stonden, het broodnoodig, een geslacht te doen opgroeien in hun geest. Door

1) Zie voor de grondwetsherziening-1917 het Aanhangsel.
2) Zie ook boven, bl. 152 en vlgg.
3) Zie boven bl. 330.

1) Zie boven bl. 153.

de kerk konden zij geen directen invloed uitoefenen, vermits zij zelf het dogma „scheiding van kerk en staat" hadden gedecreteerd; maar wat de kerk niet meer vermocht zou, dacht men, de school vermogen. In die staten, waar de beginselen van 1789 destijds minder of in 't geheel niet waren doorgedrongen, zooals in Engeland en de Vereenigde Staten, ontwaart men den schoolstrijd niet die hier en in Frankrijk voortdurend gestreden is; ook in Duitschland is de strijd eerst ontstaan, toen het beginsel, dat de staat wel de school te leiden heeft maar zich met godsdienst niet heeft in te laten, meer begon door te dringen.

Consequent in dit opzicht was Napoleon I, die van onderwijzers en leerlingen een leger wilde maken, zonder eenige vrijheid, onder leiding of aanvoering van het *Institut de France*, dat op zijn beurt zich naar zijn inzichten moest voegen. Een systeem dat, onder verschillende regeeringen van allerlei kleur, in Frankrijk nog steeds voortduurt [1]).

In Nederland, waar door de bemoeiingen van Graaf Schimmelpenninck de openbare school tot rijkszaak was gemaakt, had ten opzichte van de inrichting der openbare school feitelijk steeds de machtige vereeniging „tot Nut van 't Algemeen" de leiding. Vóór 1857 waren nog vele predikanten leden van het schooltoezicht. Het Nut hield vrijwel gelijken tred met de Nederlandsche Hervormde kerk. Wat daar toegelaten werd, was ook gangbaar in 't Nut. Verder ging men destijds nog niet. Daar die kerk voor „de nationale" gehouden werd, — al was zij in staatsrechtelijken zin ook niet meer „de publieke kerk" — zoo moest ook de openbare school de nationale zijn, en dus toegankelijk voor allen; zij moest „gemengd" zijn, maar bedoelde geenszins ongodsdienstig te wezen; de Bijbel, zelfs „leerstellig onderwijs" en gebed, werden er niet geweerd. [2])

Hiermede in overeenstemming ging men zooveel mogelijk het oprichten van vrije scholen tegen. Tegen particuliere scholen op zich zelf was men niet gekant, vermits het Nut zelf veel particuliere scholen had gesticht. In al de wetten

1) Zie hierover Taine in de Revue des deux Mondes, jaargang 1892.
2) Ik heb dit nader aangetoond in „de school waaraan de natie gehecht is." Kruyt, Amsterdam. 1876.

op het L. O. zijn die scholen dan ook met de openbare op ééne lijn gesteld, zoodat zij uit de publieke kas konden worden gesteund. Maar vrije scholen die van den christelijken godsdienst een andere opvatting hadden dan de openbare, moesten worden geweerd. Zij mochten slechts worden opgericht als de overheid er de noodzakelijkheid van inzag, en dit laatste zag zij uiterst zelden.

In de eerste jaren na het herstel onzer nationaliteit bestond er geen eigenlijke schoolwetgeving; alles werd bij Koninklijke Besluiten geregeld.

Maar in 1848 werd bij de grondwet regeling door de wet voorgeschreven. Het openbaar onderwijs, van overheidswege te geven, moest geregeld worden met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen. Het geven van onderwijs zou vrij zijn, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers en het toezicht der overheid, beide door de wet te regelen.

Tegen de vrijheid van onderwijs kwamen velen in verzet, uit vrees dat aan de vrije school te veel ruimte werd gelaten. Tengevolge daarvan bepaalde art. 192 der grondwet in de tot 1917 geldende redactie, in eene zinsnede die als het ware al de volgende beheerscht, dat het openbaar onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regeering, terwijl in het 3e lid werd voorgeschreven, dat er overal in het Rijk van overheidswege voldoend openbaar lager onderwijs gegeven wordt.

Eerst daarna kwam de vrijheid van het geven van onderwijs ter sprake.

Over de vraag, „wat onder „eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen" te verstaan is, waren ook de voorstanders der gemengde school ten zeerste verdeeld. De meest bekende leiders van die dagen wilden van verwijdering van alle Bijbelsch onderwijs uit de openbare school niets weten, en velen waren voorstanders van openbare gezindheidsscholen, die dan ook geenszins door de grondwettelijke bepaling zijn verboden, en waaraan aanvankelijk ook Mr. Thorbecke schijnt te hebben gedacht. Maar de meening zegevierde, in regeeringskringen althans, dat het onderwijs moet zijn „neutraal", en dus in elke openbare school het onderwijs op zoodanige wijze moet worden gegeven, dat de godsdienstige gevoelens van allen zonder onderscheid, zelfs die van de afwezigen

worden ontzien (absolute neutraliteit). Sinds 1854 was ook het Nut toegankelijk geworden voor de Joden; het was dus niet te verwonderen, dat bij de behandeling van de schoolwet in 1857 het gevoelen van die voorstanders der gemengde school, die steeds een uitzondering hadden willen maken voor de Joden, geen ingang meer vond [1]). Al de pogingen om op andere wijze een voor ieder bruikbare school te verkrijgen hadden schipbreuk geleden. De minister van Reenen had eerst voorgesteld openbare scholen met *zuiver* maatschappelijk onderwijs, doch facultatieve splitsing naar gezindheden; vervolgens hetzelfde, doch zonder bevoegdheid tot splitsing. De voorsteller der wet van 1857 stelde voor, „opleiding tot christelijke en maatschappelijke deugden" met subsidieering, zoo noodig, van bijzondere scholen. Het laatste echter werd verworpen en het eerste aangenomen, en aan het woord opleiding tot christelijke deugden werd zoodanige uitlegging gegeven, dat het enkel aan de voorstanders van neutraal onderwijs voldeed.

Toen werd van lieverlede het besef levendiger, dat de zorg voor de opvoeding, dus ook voor het onderwijs, in de eerste plaats berust bij de ouders, en niet, zonder plichtverzaking, kan overgedragen worden aan eene overheid die van een anderen geest is doordrongen dan de ouders zelf. Velen weigerden zich neer te leggen bij eene wet, die het onmogelijk maakte den kinderen onderwijs te doen geven in hun geest. Zoo nam voortdurend het vrije, d.w.z. het particulier onderwijs toe. Maar nu sprong de onbillijkheid, dat een deel der ouders op openbare kosten hun kinderen laten opvoeden, terwijl de overigen alle kosten zelf moeten dragen, steeds meer in het oog. Hoewel de bij gelegenheid der laatste grondwetherziening gedane poging, om art. 194 G.W. 1848 te wijzigen, mislukte, gaf men toch daaraan eene andere beteekenis dan vroeger, door te erkennen dat de grondwet het oudersteunen uit de publieke kas van vrije scholen, ook dan als deze geen rekening hielden met „den eerbied verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden" [2]) niet verbood. Dit had de schoolwetwijziging van 8 Dec. 1889

1) Zie hiervan ten bewijze mijn zoo even aangehaald geschrift.

2) Dit is de uitdrukking door de schoolwetten gebezigd ter aanduiding van „neutraal onderwijs".

(Stsbl. n°. 175) ten gevolge. Daarbij is als beginsel aangenomen, dat de openbare en bijzondere scholen naar gelijken maatstaf uit de rijkskas worden gesteund. Hierdoor ontstond tusschen beide soorten van scholen zekere „rechtsgelijkheid". Maar het werd onmogelijk geacht hetzelfde beginsel toe te passen tegenover de gemeenten, omdat daaraan bij de wet niet het subsidieeren, maar het stichten en onderhouden van scholen was opgelegd, en men die niet bovendien kon belasten met het subsidieeren van bijzondere scholen, te minder omdat vaak de gemeentefinantiën door de vrije school weinig worden ontlast.

De ontwerper der wet van 1889 had gehoopt, dat de gemeentebesturen meer dan vroeger van de bezoekers der lagere scholen een zoo hoog schoolgeld zouden heffen, dat het den voorstanders van het bijzonder onderwijs mogelijk werd hetzelfde te doen op hunne scholen. Daardoor zou de toestand der openbare aan dien der bijzondere school meer gelijk zijn geworden. Dit is even wel niet geschied. Trouwens te zwaar met schoolgeld belasten van minder gegoeden is aan groote bedenking onderhevig. Op andere wijze evenwel is de onbillijke rechtsongelijkheid tusschen de voorstanders van beide soorten van onderwijs grootendeels opgeheven. Eerst door de wet van 24 Juni 1901 (Staatsbl. n°. 87), waarbij, met het oog op de weldra in te voeren leerplichtwet, aan de besturen der bijzondere lagere scholen eene bijdrage gegeven werd ter gemoetkoming in de kosten om te voorzien in de behoeften aan schoollokalen voor scholen, en eveneens een bijdrage in de kosten voor het herhalingsonderwijs, gelijkstaande met die welke aan de gemeenten ten behoeve van dit onderwijs zou worden toegekend. Daarbij bleef men evenwel niet staan. Want in 1905 kwam de wet van 5 Juni (Staatsbl. n°. 152) tot stand, die voor alle onderwijzers een minimum-salaris vaststelde, en dit van rijkswege uitkeerde aan de gemeentebesturen en aan de besturen der bijzondere scholen, mits deze aan de bij de wet gestelde eischen voldeden. Voorts werd den onderwijzers aan de bijzondere scholen gelegenheid gegeven gebruik te maken van het rijkspensioenfonds voor onderwijzers en van de fondsen voor hun weduwen en weezen. Tegen willekeur der schoolbesturen tegenover hun onderwijzers werden eveneens doelmatige bepalingen

getroffen. Hoezeer, gelijk van zelf spreekt, de wetgever geld uit publieke kassen ter beschikking stellende van particulieren, zorg moet dragen dat de gelden dan ook ten bate komen van datgene waarvoor de staat mede te zorgen heeft, nl. goed onderwijs, heeft hij toch die mate van vrijheid van beweging van schoolbestuur en onderwijzer gehandhaafd, zonder welke de bijzondere scholen haar reden van bestaan zouden verliezen. Nog hebben de gemeenten wel de macht door opdrijving der schooluitgaven een deel der bevolking, dat inplaats van de openbare school de bijzondere voor zijn kroost bezigt, voor de openbare school te doen bijdragen. Maar in beginsel is de rechtsgelijkheid van alle burgers tegenover de rijkskas beter verzekerd, dan dit in 1889 nog mogelijk was. Zoo is in ons land een oplossing gegeven aan eene quaestie, die reeds na het uiteenvallen der kerk tijdens de Reformatie is ontstaan en welker oplossing in de meeste landen nog niet gevonden is. Naast het van rijk of gemeente uitgaand openbaar onderwijs staat het bijzondere; het eene evengoed van rijkswege verzorgd als het andere; beiden onder strenge contrôle van de overheid; nochtans zóó, dat voor allen die van de neutrale openbare school geen gebruik willen maken de vrijheid om eene school met hun richting beter overeenstemmende door hun kinderen te doen bezoeken genoegzaam is gewaarborgd, terwijl tevens in voldoende mate gezorgd is voor hen, die van een bijzondere school niet willen gebruik maken, en voor hun kroost de openbare school de beste achten.

Het is echter de vraag of, nu de vrijheid der ouders genoegzaam verzekerd is, de wetgever niet beter deed het voorschrift van „neutraliteit" van het onderwijs te laten vervallen, en het gemeentebestuur, met het inrichten der school belast, de vrijheid te laten het onderwijs in de richting te doen geven, als het voor zijne gemeente het meest geschikt acht.

De grondwet zelve waarborgt geenszins de rechtsgelijkheid van de ouders op schoolgebied, tenzij de ouders hun verplichting om zelf voor de opvoeding hunner kinderen te zorgen verkiezen over te dragen aan de overheid. Zij waarborgt wel de vrijheid van onderwijs te geven. Ook deze evenwel onder tweeërlei voorbehoud: het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers, en het toezicht der overheid. Tegen het laatste kan uitteraard weinig bezwaar bestaan; maar tegen het onderzoek naar de bekwaamheid wel, omdat daardoor de vrijheid van onderwijs te geven grootendeels tot een schijnvrijheid kan worden gemaakt. Intusschen laat, gelijk vroeger [1]) reeds opgemerkt is, op dit punt de grondwet eene betere regeling toe dan de bestaande.

Leervrijheid.

Feitelijk bestaat deze tot dusver, maar zij is niet grondwettig gewaarborgd. De wetgever zou de vrijheid der ouders naar goedvinden kunnen beperken en zelfs opheffen; want wel staat het geven van onderwijs vrij, maar niet de keuze der school. Men kan met recht beweren, dat die vrije keuze toch een noodzakelijk gevolg is van de vrijheid van onderwijs te geven, vermits deze laatste vrijheid ter wille niet van de onderwijzers maar van de ouders erkend is. Maar dan bestaat die vrijheid toch alleen daar, waar gelegenheid tot keuze is. Waar deze feitelijk ontbreekt, zou de grondwet zich niet verzetten tegen het dwingen van de ouders hun kinderen naar eene door hen afgekeurde school te zenden. Intusschen zijn ook hier de Nederlandsche zeden grooter waarborg voor vrijheid dan de grondwet. Verzet tegen zulk een onredelijken en onzedelijken dwang zou vrij algemeen plichtmatig worden geacht.

Is leervrijheid vereenigbaar met *schooldwang*? Het schijnt niet twijfelachtig dat, waar de ouders uitdrukkelijk of, door hunne gedragingen, stilzwijgend hebben getoond geen verplichtingen tegenover hun kinderen te erkennen, en hun kinderen mishandelen en verwaarloozen, de wetgever hun macht niet behoeft te eerbiedigen. Want die macht is niet een recht op, maar een verplichting tegenover de kinderen. Ten allen tijde heeft de wetgever zich dan ook de bevoegdheid toegekend tegen zulke opzettelijke verwaarloozing op te komen, zij het ook dat de overheid deze gemeenlijk niet kon uitoefenen zonder voorafgaande tusschenkomst des rechters. Had de overheid die bevoegdheid niet, dan zouden de kinderen, die in onze zondige maatschappij bescherming niet

1) Zie boven, bl. 155.

kunnen missen, minder goed beschermd zijn dan volwassenen, voor wie althans in sommige gevallen ook de wetgever zorgt indien zij niet behoorlijk in hun belangen kunnen voorzien [1]). Kunnen de ouders van hun macht over de kinderen geheel worden ontzet, dan kan dit ook ten deele geschieden. Het is niet in strijd met de rechten der ouders, wanneer de overheid personen aanwijst ter geheele of gedeeltelijke overneming van de verwaarloosde ouderlijke taak, zij het ook ten koste der ouders, vermits dezen tot opvoeding *verplicht* zijn. Evenmin is het daarmee in strijd dat zij door zekere wetsbepalingen, b.v. het verbieden van arbeid beneden zekeren leeftijd of van het slenteren op straat, die verwaarloozing tegengaat of onmogelijk maakt.

Maar een andere vraag is het, of de overheid haar inzichten omtrent de opvoeding des kinds aan de ouders mag opdringen, ook dan wanneer deze niet kunnen gezegd worden die opvoeding te verwaarloozen. Natuurlijk is die quaestie terstond opgelost, wanneer schoolverzuim met verwaarloozing wordt gelijkgesteld; maar het is onmogelijk die gelijkstelling op goede gronden te verdedigen. Zeker kàn uit schoolverzuim soms verwaarloozing blijken, zij 't ook al van niet ergeren aard dan die van gezeten ouders, die hun zonen veroorloven hun tijd aan de Academie te verdoen. Maar het is onredelijk die gelijkstelling ook te willen volhouden, wanneer de ouders òf meenen dat in hun kring het onderwijs zooals dit in de school wordt gegeven wel kan worden gemist, òf geen kans zien het noodige voedsel te verschaffen indien de kinderen regelmatig de school bezoeken. In die gevallen is er verschil van waardeering van het onderwijs, gebrek aan juist inzicht, droeve noodzakelijkheid, maar geen verwaarloozing.

Verschillende gronden zijn ter verdediging van schooldwang aangevoerd, die echter niet zeer steekhoudend zijn. Zoo wordt o.a. het toelaten van schoolverzuim gelijk gesteld met lichamelijke mishandeling; maar, gelijk reeds opgemerkt werd, bij verschil van waardeering van het belang van het kind bij onderwijs in verband met de behoeften van het

1) Zie b.v. art. 519 Burg. Wetb.; art. 1 2e lid faill. wet; artt. 249[4], 252[1°], 255 Strafrecht.

huisgezin waarvan het deel uitmaakt, heeft men nog geen recht van verwaarloozing te spreken. Zulk een woord is gemaklijk gezegd door wie gemaklijk kan rondkomen!

Ook beroept men zich dikwijls op artikel 353 2e lid van het Burgerlijk Wetboek. Maar dit artikel behelst, evenals de artt. 441, 158, 101 1e lid, eene zedelijke verplichting, en stelt geen straf op de niet-naleving er van. Het geeft niet eens aan den belanghebbende een actie, zooals b.v. art. 159 Burg. Wetboek doet, dat door den eenen der ouders tegen den ander kan worden ingeroepen.

Slechts wanneer men, naar duitsche opvatting, aan de overheid het oppervoogdijschap toekent, is een overheidsbemoeiing als door de voorstanders van „schooldwang" bedoeld wordt verdedigbaar. Want daarbij gaat men uit van de gedachte, dat de overheid niet alleen de rechten van het kind, zelfs tegenover de ouders, op dezelfde wijze heeft te beschermen als die der volwassenen, maar ook dat zij zelve geroepen is in het gezin te regeeren, en de plaats in te nemen van de ouders. Langs dien weg wordt dan de overheid ook in het huisgezin almachtig. Intusschen wacht zij zich wel, ook de behartiging der materieele belangen van het gezin te aanvaarden!

Het feit dat reeds vroeger schooldwang geoorloofd werd geacht, vindt zijn rechtvaardiging in de toenmalige stilzwijgende toestemming der ouders, die in de overheidsinmenging minder het overnemen der ouderlijke taak dan een steun voor de ouders zagen. Uit laatstbedoeld oogpunt beschouwd, zou de schooldwang misschien kunnen worden verdedigd. Immers bezitten vaak de ouders niet genoeg gezag om hun kinderen te dwingen. Ook laten velen hunner de zorg voor de school geheel over aan de overheid; met hun opvatting van ouderlijke plicht strijdt schooldwang niet. Althans niet, wanneer de inzichten der ouders omtrent de godsdienstige opvoeding met die der overheid overeenstemmen, zooals langen tijd in Duitschland het geval was. Daar zorgt de overheid dan ook voor het godsdienstonderwijs in de school, ziet zij toe op de richting van het onderwijzend personeel, en strekt zij hare goede zorgen over de jeugd ook uit buiten de schooluren.

Waar echter, gelijk bij ons, de invloed van de overheid

op de richting der onderwijzers bijkans gelijk nul is, en de onderwijzers een eigen stand beginnen te vormen, waarin elk zich volkomen vrij beweegt zonder door iemand omtrent zijn meeningen te mogen worden lastig gevallen; waar het verband van onderwijs en opvoeding verbroken is en het belang van den godsdienst voor onderwijs en opvoeding, zoo het al niet wordt miskend of geloochend, in elk geval geheel op den achtergrond wordt gedrongen, — daar komen de ouders tot de overheid in eene geheel andere verhouding te staan, en zal de meer directe zorg van de overheid voor de opvoeding der jeugd eerst dan zonder plichtverzaking kunnen worden aanvaard, wanneer de overheid de oprichting zelve der scholen en de keuze van het onderwijspersoneel aan de ouders zelven verzekert.

Het is niet te ontkennen, dat sedert 1905 dit laatste in veel ruimere mate dan ooit te voren geschied is. Doch reeds vóór dat tijdstip heeft de wetgever, blijkens de wet van den 7en Juli 1900 (Stsbl. n°. 111) „houdende bepalingen tot regeling van den leerplicht", het beginsel van schooldwang, althans gedurende het tijdperk waarin lager onderwijs pleegt te worden ontvangen, aangenomen. Daarbij zijn evenwel tevens zooveel mogelijk de bezwaren die de ouders tegen eene bepaalde school kunnen hebben, ontzien.

Ons Volksorgaan.

Indien de overheid steeds haar plicht *wilde* en *kon* doen, dan waren er geen bijzondere instellingen noodig om het volk tegenover haar te vertegenwoordigen en te beschermen. Want tegenover vreemden op te komen voor het volk, dus het te vertegenwoordigen en te beschermen is hare eigenlijke en haar eenige roeping; zij heerscht over het volk om het te dienen. Maar even zondig en kortzichtig als het volk is de overheid; zij die met staatsmacht zijn bekleed zijn gewone menschen, dus van nature zelfzuchtig en nietalwetend. Absolute, d. w. z. niet wettig aan eenigen band gebonden alleenheerschers zijn bijna altijd volksonderdrukkers geworden, hoewel het omgekeerde eveneens mogelijk is, en zij die in theorie het despotisme verdedigen, omdat een goed

despoot veel meer goed kan doen dan een op allerlei wijze door de wet gebonden koning, begaan dezelfde fout als de anarchisten: zij rekenen zoo min met de zonde en onkunde der menschen, als met de beperktheid van het menschelijk verstand.

Altijd en overal vertoont zich dan ook een streven naar beteugeling van de regeermacht, tot betere verzekering van het recht. Daartoe zijn lichamen noodig, wier bestaan en werking onafhankelijk zijn van den wil en het goedvinden der overheid, en wier leden allen of gedeeltelijk buiten medewerking der regeering worden gekozen.

Zulk eene samenwerking van volk en overheid treft men reeds aan bij het volk van Israël. Het „volk", waarmee Mozes, Jozua, Samuel enz. spreken en beraadslagen, was blijkbaar niet de groote massa, maar de „vorsten", de „oudsten", en de beambten. [1]) Er ware grootere en kleinere vergaderingen. Telkens lezen wij, dat er tusschen vorst en volk een „verbond" werd aangegaan. [2]) Tusschen overheid en volk bestond een innige samenhang en samenwerking.

Ook bij de Germaansche stammen had het hoofd de medewerking en toestemming des volks noodig; in de volksvergaderingen werden de besluiten genomen, waarvan het hoofd vaak slechts de uitvoerder was. Daarbij moet evenwel in het oog worden gehouden, dat onder „het volk" geenszins alle inwoners begrepen worden, maar alleen zij die men nu de gegoeden zou noemen; nl. zij die grondbezit hadden, de „vrijen." Zooals ook in Transvaal en de Vereenigde Staten wel *allen* recht van meespreken hebben, mits men de vrouwen uitzondert, en de massaas die de oorspronkelijke bevolking uitmaken. Hetzelfde geldt van de oude republieken, zooals die der Grieken en Romeinen.

Bij de Westersch-Europeesche volken is, behalve in Engeland, of de directe medewerking des volks geheel of bijna geheel verdwenen, waardoor de koning een geheel zelfstandig recht

1) Zie Exodus IV : 29, vergel. met 30, 31; Exodus XIX : 7, vergel. met 8; Josua XXIII : 2.

2) Deuteronomium XXIX : 9—15; Exodus XXIII : 3—8; Josua XXIV : 25; Nehemia IX : 38.

tegenover het volk doch het volk niet tegenover hem verkreeg, òf is zij, zooals ten onzent tijdens de Republiek, zelve regeering geworden. In beide gevallen ontwikkelde zich het absolutisme; de regeering, Vorst of Staten, stond tegenover het volk en beheerschte het zonder eenige tegenover haar zelfstandige contrôle en zonder medewerking van het volk zelf. Voortdurend is daartegen verzet ontstaan; ook door vele schrijvers over staatsrecht gedurende de Middeneeuwen, die soms zeer ver gaande stelsels hebben verkondigd ter verdediging van de rechten des volks tegenover eene absolutistische of van allen wettelijken band bevrijde overheid. Een dier leerstellingen was, dat de „magistratus inferiores" krachtens hun ambt het volk tegenover den souverein te verdedigen hadden. Het volk zelf mocht niet in verzet komen, tenzij dan onder hunne leiding. Maar daar die magistraten hun ambt ontleenden aan den souverein door wien zij konden afgezet worden of die hun instructie kon herroepen, konden deze magistraten geen blijvenden steun verschaffen. Neemt men aan dat de souverein hen niet kon afzetten, dan komt men tot eene deeling van macht, die altijd en overal onmogelijk is gebleken. Twee zelfstandige of hoogste machten in één staat zijn onbestaanbaar. De eene slokt altijd de andere in. Het stelsel van „magistratus inferiores" heeft de moeilijkheid niet opgelost.

Ook de leer, dat het volk souverein is redt niet uit die moeilijkheid. Integendeel leidt zij, — haar onhoudbaarheid uit historisch en philosofisch oogpunt nu daargelaten — juist tot absolutisme. Het lichaam of de vorst, na eenmaal gekozen te zijn, wordt gehouden voor de uitdrukking van den souvereinen volkswil; daartegenover heeft niemand eenig recht meer; zelfs de instellingen, die in eene monarchie dienen om den persoonlijken wil des heerschers te beteugelen, dreigen voor dien eenigen en „algemeenen" souvereinen volkswil te bezwijken. Minderheden of dissentieerenden hebben eerst recht zich te doen gelden, na meerderheid te zijn geworden. Van daar eenerzijds onophoudelijke strijd ter verovering of ter verzekering van de oppermacht; anderzijds gemis aan waarborg dat de rechten van geheel het volk door een onafhankelijk en geheel het volk vertegenwoordigend college tegenover de overheid zullen worden verdedigd.

Velen nemen tegenwoordig niet meer hun toevlucht tot de stelsels, die wel sedert de fransche Revolutie burgerrecht hebben verkregen doch reeds een paar eeuwen vroeger waren verkondigd, maar zoeken hun heil in het recht des volks om hun hoofd te kiezen. Die keuze is in hun oogen een waarborg tegen machtsoverschrijding, en doet den schijn ontstaan dat het volk aan zich zelf gehoorzaamt. Wordt daarbij gelegenheid gegeven tot periodieke hernieuwing der keuze, dan erlangt het volk wel grooten invloed op den gang van zaken; toch blijft zelfs dan de waarborg ontbreken, gelegen in een blijvend college ter bescherming der volksrechten en volksvrijheden ook tegenover het hoofd van den staat.

Wil men dien voortdurenden waarborg, dan moet men de hoogste macht in den staat, onverschillig of deze wordt uitgeoefend door een koning of een gekozen hoofd, volkomen ongeschonden en onverminderd laten, maar de uitoefening ervan binden aan regels, en zorgen dat de naleving van deze worde gecontroleerd door lichamen of personen, die zelfstandig staan tegenover de regeering en van deze volkomen onafhankelijk zijn.

Daarin ligt evenmin eenige beperking van de souvereine macht, als in de instelling van onafhankelijke rechtscolleges. Daar de eigenlijke roeping dier macht is het volk te beschermen tegen onrecht, moet gezorgd worden voor het vaststellen van juiste regelen en gewaakt voor hun juiste toepassing. De regelen kunnen slechts juist zijn, wanneer ze rekening houden met de steeds wisselende behoeften der maatschappij. Er moet een orgaan zijn, om daaraan uiting te geven. Daartoe dient de door het volk gekozen vertegenwoordiging, welke dus is de mond des volks; de verbinding tusschen volk en overheid. Waar die gemist wordt ontstaat stilstand, zóó dat het volk òf verlamt en in geestelijken zin sterft, òf het door de overheid aangelegde keurslijf verscheurt. Van het eerste leveren vele Oostersche volken het voorbeeld; van het laatste die westersche landen, waar men zijn heil gezocht heeft hetzij in privilegiën die niet mochten of hoogst moeilijk konden worden gewijzigd [1]), hetzij in vorsten-abso-

1) Zie boven bl. 30.

lutisme, totdat eindelijk het volk de boeien verbrak. Alleen in Engeland is steeds in beginsel de Kroon of de Souverein als de bron van alle macht in den staat beschouwd, doch tevens gezorgd, dat èn de vaststelling der wetten èn hare toepassing en uitlegging niet, althans niet enkel, afhingen van het goedvinden van den tijdelijken drager der kroon.

Intusschen neemt op den duur zulk een zelfstandig college naast en tegenover den souverein feitelijk de plaats in van den souverein zelven, zoodat deze meer in naam dan in werkelijkheid bestuurt, en slechts bij enkele gelegenheden zijn leidende hand kan doen gevoelen. Vooral in betrekking tot het buitenland kan dit verlammend werken. Ook is onder dit stelsel persoonlijke willekeur geenszins uitgesloten. Zij moge van te sterke uitbreiding van den parlementairen invloed misschien niet in dezelfde mate te wachten zijn als van een absolute vorstenmonarchie, maar onder den parlementairen regeeringsvorm vindt men ook „baantjesjagers", en is het gevaar voor het jagen naar volksgunst door ongeoorloofde middelen niet gering.

Het grootste gevaar van eene te machtige volksvertegenwoordiging ligt in de afhankelijkheid der leden van de kiezers. Zoodra toch die leden hun zelfstandigheid verliezen, worden zij oogendienaars niet van een vorst, die toch altijd, zij het ook maar uit voorzichtigheid, een oog openhoudt voor *aller* belang, doch van een kiezersmeerderheid die vaak luidruchtig en onbewimpeld haar klassebelang op den voorgrond dringt, en haar belang houdt voor dat van het gansche land. Zij vergeten dan, dat hun roeping niet is den wil hunner kiezers om te zetten in eene stem vóór of tegen, maar te beslissen wat het volk, indien het zooveel mogelijk met aller rechtmatige belangen rekende, zou *behooren* te verlangen.

De wijze waarop zulk een vertegenwoordiging tot stand komt houdt niet het minste verband met haar roeping of recht van bestaan; elke volksvertegenwoordiging, door wie ook gekozen, vertegenwoordigt rechtens het geheele volk, geenszins de kiezers; elk kamerlid heeft met denzelfden ijver te waken voor de rechten van het „volk achter de kiezers", als voor die van het „kiezersvolk". Het volk heeft recht op eene goede vertegenwoordiging, maar geen individu heeft recht om tot de keuze daarvan mee te werken, dan voor

zoover het hem bij de wet is toegekend. De vraag hoe het kiesrecht moet worden ingericht hangt allereerst af van die andere vraag: hoe kan de regeering des lands zich het best verzekeren van de medewerking en instemming van geheel de natie? Deze vraag is niet in den strengen zin des woords eene rechtsvraag, maar eene doelmatigheidsvraag; hare beantwoording zal naar tijd en plaats verschillen.

Wel is beweerd, dat het volk een oorspronkelijk recht om bij de overheid voor zijn belangen en vrijheden op te komen en op de overheidsbemoeiing contrôle uit te oefenen bezit, maar noch op historischen, noch op eenigen anderen grond is het bestaan van dat recht bewezen, indien althans onder bedoeld oorspronkelijk recht de aan iedereen van nature toekomende bevoegdheid om een vertegenwoordiging te kiezen verstaan wordt, en zoo weinig ligt die bevoegdheid in „de natuur der dingen", dat zelfs zij die dit beweren erkennen dat zeer wel een toestand denkbaar is, dat het volk hiertoe nog onbekwaam is, waaruit alzoo volgt dat dit zoogenaamd oorspronkelijk, dus den menschen of volken inwonend recht afhankelijk is en behoort te zijn van de omstandigheden waaronder het volk leeft.

Houdt men in het oog, dat het kiesrecht niet aan eenig individu als zoodanig toekomt, en door den souverein of hoogsten machthebber in den staat nooit is verleend aan allen, maar steeds, naar gelang 's lands belang dit meebracht, zij het vaak zijns ondanks en gedwongen, aan enkelen, aan groepen of aan velen, dan wordt het begrijpelijk dat ook bij volken, waar de volksvrijheden steeds hoog gehouden werden, vaak slechts zeer weinigen tot de volksvertegenwoordiging toegang hadden of het recht ontvingen hare leden te kiezen. Leerrijk op dit punt is de staatsgeschiedenis van het Engelsche volk. De beroemde Magna Charta, die een van de hechtste steunpilaren geweest is voor de rechten van elken Engelschman, werd den koning afgedwongen niet door het volk vertegenwoordigd door mandatarissen, maar door de vergadering der groote rijksbaronnen, die optraden voor de rechten van het geheele volk, niet alleen voor de hunne. Aanvankelijk was deze vertegenwoordiging des volks enkel door de grooten des Rijks genoegzaam, omdat de rechten der burgerij door de bestaande instellingen vrij voldoende tegen

het onrechtmatig ingrijpen van de koninklijke macht waren verzekerd; terwijl de persoonlijke bemoeiing des konings zich nog grootendeels bepaalde tot 's lands verdediging, waartoe de baronnen hun persoonlijke medewerking hadden te verleenen; die de zwaarste lasten torschten, hadden ook den grootsten invloed. Maar toen de bemoeiingen der overheid met de aangelegenheden des volks steeds toenamen, terwijl de inkomsten der domeinen niet meer voldoende waren om daarin te voorzien, moest wel ook aan de voornaamste gemeenten het recht worden toegekend, met het oog op het toestaan van belastingen in verband met het beheer der gemeene zaak hare bevolking te doen vertegenwoordigen. Zoo ontstond van lieverlede het Huis der gemeenten naast dat der Lords. De schoonste strijd voor de vrijheden des volks is geleverd door parlementen, waarheen op verre na niet alle gemeenten haar afgevaardigden mochten zenden, en waarvan de leden door betrekkelijk slechts weinig kiezers werden gekozen. Ook die parlementen moesten opkomen voor de rechten van geheel het volk, maar het was geenszins het geheele volk dat tot de keuzen der leden meewerkte.

Op het vasteland verdween de volksvertegenwoordiging bijna geheel, maar waar zij bestond stemden de burgers niet individueel, maar steeds groepsgewijze; niet individuus, maar standen, gemeenten of provincies kozen de afgevaardigden.

Eerst op het einde der achttiende eeuw, en in Engeland eerst in de vorige eeuw is bij velen de meening doorgedrongen, dat elk individu recht heeft *zich zelven* te doen vertegenwoordigen, zij het ook, dat één „mandataris" moet opkomen voor een groot aantal individuus tegelijk.

Men acht dit thans zóó van zelf sprekend, dat velen meenen dat zelfs particuliere vereenigingen onrechtvaardig handelen, wanneer het actieve of passieve kiesrecht (het recht om te kiezen of om gekozen te worden) slechts aan een deel der leden wordt toegekend, en niet beseffen, dat de regeling van kiesrecht niets te maken heeft met het recht van den individu, maar enkel met het belang der corporatie. Op een zeereis, te midden van een storm, zal wel geen enkel passagier er zich over ergeren, dat alleen de kapitein het schip bestuurt en dat slechts in sommige gevallen aan den scheepsraad of aan de passagiers zelven recht

van medespreken, niet eens dat van beslissing, wordt gegund. Iedereen gevoelt onmiddellijk, dat dit eenvoudig een eisch is van goed beleid, en dat het verstandiger is den almachtigen kapitein te binden door instructies en scheepspapieren, en hem te belasten met de verantwoordelijkheid, dan hem te onderwerpen aan orders van passagiers of zelfs van zee-officieren. Niet één is er, die dan beweert dat de kapitein, omdat hij met zoo absolute macht is bekleed, niet uitsluitend te handelen heeft in het belang van anderen, van reeders, passagiers en vervrachters. Maar het schijnt wel dat een mensch op zee meer gezond verstand heeft dan aan wal; daarvandaan komt het misschien, dat zoovelen gelooven, dat wie belang heeft bij een goed bestuur er ook verstand van heeft, en dus recht van medezeggenschap moet hebben.

Is men eenmaal van oordeel dat het kiesrecht is een individueel recht of dat de individuus recht hebben zich te doen vertegenwoordigen, dan behoort ook het kiesrecht te worden toegekend aan alle mannen en vrouwen, zij het ook desnoods met uitzondering van minderjarigen, krankzinnigen, misdadigers enz. Het kiesrecht slechts toe te kennen aan meervermogenden, op grond dat dezen bij een goed staatsbestuur meer belang hebben dan onvermogenden, gaat niet aan, vermits ook de minvermogenden toch altijd eenig belang hebben, ja in vele gevallen zelfs veel grooter dan de allerrijksten. Ging de bewering op, dan kon dit misschien leiden tot het toekennen van meerdere stemmen aan één, niet tot onthouding van kiesrecht aan sommigen. Ook kan men, eenmaal op dat standpunt staande, het kiesrecht niet enkel toekennen aan de belastingbetalers, want ook wie geen belasting betaalt heeft plichten te vervullen en bezit rechten die dienen te worden beschermd. En bovendien: wie betaalt er heden ten dage geen belasting, hetzij dan indirect of direct; in geld of in diensten?

Er is ook beweerd, dat het kiesrecht zou toekomen aan alle gezinshoofden, omdat het gezin is eene door God gewilde of door de natuur gevormde kring, en dat wel niet individuus maar gezinnen recht hebben om te stemmen voor de volksvertegenwoordiging. Maar men stelt dan de „alleenwonenden" met gezinshoofden gelijk en men moet dat wel doen, indien men meent, wat juist is, dat de vertegenwoor-

diging heel het volk moet representeeren, en dat daartoe, wat niet juist is, de meewerking der gerepresenteerden noodig is. Doch op die wijze wordt het onderscheid tusschen allemans- en huismanskiesrecht al zeer gering. Wel is er veel voor te zeggen, dat het kiesrecht niet moet worden toegekend aan meerdere leden van eenzelfde gezin; doch dit is iets geheel anders. Indien de regeering uitsluitend had te doen met de belangen van gezinnen, waarin allereerst de huisvaders moeten worden gehoord, dan ware voor het beginsel meer te zeggen. Maar dit is geenszins het geval; men denke slechts aan de belangen der defensie en aan de bedeeling der justitie, die allen zonder uitzondering aangaan. Al raken verschillende overheidsbemoeiingen middellijk ook het gezin, de meeste hebben met het gezin als zoodanig niets te maken; zelfs wordt door velen, en o. i. terecht, verlangd dat de publieke macht zich zoo weinig mogelijk met het gezin inlate, juist omdat elk gezin een organisme is met eigen hoofd en eigen inwendige regeling. In het wezen der zaak verschilt het huismanskiesrecht, zoo men daaronder het *recht* van elken huisvader en van de „daarmee gelijkgestelden" om te kiezen verstaat, van het individueel kiesrecht niet dan in naam.

Men kan ook, b.v. met den hoogleeraar Buys [1]), van meening zijn dat een modern parlement, „al de bijzondere begrippen en denkbeelden" vertegenwoordigt, die omtrent de eischen van het algemeen belang in de menschelijke samenleving voorkomen. Heeft nu elk individu recht zijn persoonlijk inzicht over eenig punt van staatsbeleid te doen kennen en zooveel mogelijk te doen gelden, dan moet men komen tot het evenredig kiesstelsel, volgens hetwelk de individuus zich aansluiten bij een persoon, eene partij of een beginsel, ten einde hun gevoelens op het gebied van den staat te doen zegevieren. Door dat stelsel wordt dan het individualisme ten top gevoerd, daar alleen gelijkgezinden tot elkaar gebracht en van de andersgezinden afgezonderd worden, terwijl zij die een of ander beginsel het consequentst, maar daardoor vaak ook het eenzijdigst willen toegepast zien, de meeste kans hebben om door geloofsgenooten gekozen te

1) Grondwet Dl. I, bl. 373.

worden. Bestuurservaring komt, vooral als het om doorvoering van het beginsel gaat, niet meer in aanmerking; daarmee kunnen partijleiders of groote kiesvereenigingen zich niet inlaten. Of door deze wijze van kiezen een geschikt en voor de contrôle op 's lands zaken bruikbaar politiek lichaam zal ontstaan, zal de ondervinding nog moeten uitwijzen; de ervaring opgedaan ten opzichte van locale of besturende colleges bewijst niets voor een college, 't welk directen invloed zal moeten uitoefenen op het beleid van 's lands zaken. Hoe dit zij, de quaestie van „evenredige volksvertegenwoordiging" reikt veel verder dan de vraag, hoe de stemmen het best worden geteld. Door de invoering van het stelsel wordt de invloed, dien het samenwonen van menschen met verschillend inzicht op de vorming van den menschelijken geest heeft, bijna geheel uitgewischt, en worden de kiezers meer nog dan thans atomen, slechts door een of ander verbondsdoel saamgehouden; tevens worden de Staten-Generaal meer een debatingclub voor de aanhangers „van al de bijzondere begrippen en denkbeelden", dan een politiek lichaam, gevormd uit mannen die geschikt zijn om 's lands bestuur in al zijn deelen te controleeren en er richting aan te geven.

Is men echter de meening toegedaan, dat eene vertegenwoordiging niet is een vergadering van vertegenwoordigers van partijen of van denkbeelden, maar een lichaam geroepen om, tegenover den souverein die door zijn ambtenaren het land bestuurt, de rechten des volks te handhaven, het bestuur te controleeren en de voorgestelde maatregelen te toetsen aan de wetten der eeuwige rechtvaardigheid en aan de belangen van heel het volk, dan is het antwoord op de vraag hoe die in dezen tijd en voor ons land het best wordt samengesteld niet zóó eenvoudig, als zij het is voor de voorstanders van het algemeene individueele stemrecht. Al is de wijze van samenstelling der S.G. allereerst een doelmatigheidsquaestie, zij raakt toch ook in hooge mate het recht zelf. Want, al vertegenwoordigen de S G. rechtens het geheele volk, ook dus het volk achter de kiezers, toch hangt hunne samenstelling af alleen van de kiezers, en hebben de kiezers dus feitelijk op den gang der zaken veel meer invloed dan de niet-kiezers. Zij hebben het in hun macht hun eigen belangen boven die der niet-kiezers te doen be-

hartigen. Hoe minder waarborgen de kroon bezit tegenover aanmatigingen van de S.G., hoe zorgvuldiger gewaakt moet worden tegen overheersching van de eene groep over de andere. Hoe meer het kiesrecht wordt toegekend aan personen, die nimmer op eenigerlei wijze tot het behartigen der publieke zaak worden geroepen, hoe meer gevaar ontstaat voor klassebevoorrechting en klasseoverheersching. Het „ieder het zijne te geven" is een kunst die moet worden geleerd, en is vaak met het eigen- of klassebelang in lijnrechten strijd.

De beste oplossing van het vraagstuk: hoe te komen tot een doelmatige en rechtvaardige samenstelling der volksvertegenwoordiging is zeker nog niet gevonden, en het bestek van dit werk gedoogt niet zich hier in dit vraagstuk te verdiepen. Daarom slechts enkele opmerkingen.

Tot aan de grondwetsherziening 1917 was de bevoegdheid om te kiezen o.a. verbonden aan het bezit van kenteekenen van maatschappelijken welstand; m. a. w. zonder eenigen welstand geen kiesrecht. Als *grondslag* voor individueel kiesrecht is dit stelsel onverdedigbaar; onrechtvaardig is het iemand onbevoegd te verklaren om stemrecht uit te oefenen, alleen omdat hij minder bezit dan een ander. Maar als middel om een ondoelmatige en onrechtvaardige samenstelling der vertegenwoordiging tegen te houden, kan het bij gebrek aan beter dienst doen. Indien het vast staat dat, over 't geheel genomen, de kiezers bij het uitbrengen van hun stem veel meer hun eigen- of klassebelang op het oog hebben dan het belang en de rechten van allen, voorts dat de gekozenen de kiezers naar de oogen moeten zien, althans feitelijk zien, dan is het een eisch der rechtvaardigheid te zorgen, dat niet de onbemiddelde klassen, die numeriek de sterkste zijn, alleen alle macht in handen krijgen. Er moet dan zoodanige toekenning van het kiesrecht zijn, dat wel ook de onbemiddelden zich kunnen doen gelden, doch niet in die mate dat van hen alle anderen afhankelijk worden. Indien er nog in ons volk standen waren met eigen rechten, dan ware eene standenvertegenwoordiging wellicht verkieslijk; nu die echter door den loop der dingen verdwenen zijn, en althans vooreerst alleen individueele of persoonlijke kiesbevoegdheid mogelijk schijnt, is men wel genoodzaakt in beperking van kiesrecht

heil te zoeken en als middel daartoe de mate van het bezit te bezigen. Zulk eene beperking zou voorzeker kunnen ontaarden in een „Mammonskiesrecht", maar daarvan is op dit oogenblik zeker geen sprake. Het kiesrecht is thans waarlijk niet tot de Nabobs beperkt!

Ook de verdeeling in districten kan bijdragen tot een goede vertegenwoordiging. Dat het eene district meer kiezers heeft dan het andere beteekent niet veel, omdat de gekozenen niet het district vertegenwoordigen, maar, met al hun medeleden te samen, het land. Het verschil in betrekkelijke waarde is voor alle partijen gelijk. Zijn b.v. in het eene district 1000, in het andere 3000 kiezers noodig om iemand te doen kiezen, dan staat daartegenover, dat in het eerste 1001, in het tweede 3001 noodig zijn om hem te weren. De verhouding der partijen blijft dezelfde.

Waren de gekozenen vertegenwoordigers der kiezers, dan zou districtsindeeling onrechtvaardig zijn, want dan zou in elk district de „minderheid" zonder „vertegenwoordiger" zijn. Maar dit is niet het standpunt onzer grondwet, volgens welke de S.G. het geheele volk moeten vertegenwoordigen, dus ook de minderheden en het „volk achter de kiezers." Wel zal in „de meening der minderheid" allicht niet door den gekozene worden gedeeld; maar daarom vindt deze toch nog wel verdedigers, zij het ook bij leden gekozen in een ander district. Ook zal die „meening" zelve invloed uitoefenen, in de eerste plaats op de kiezers zelve, door hun voortdurende onderlinge aanraking, waardoor menig eenzijdig, onbekookt, of onrechtvaardig gevoelen wordt gewijzigd. Om meerderheid te blijven zal men er vaak rekening mee moeten houden. In de tweede plaats zal die „meening" lichtelijk ook invloed uitoefenen op den gekozene, die niet noodeloos de tegenstanders in zijn district in het harnas zal jagen. Wordt daarentegen het kiesrecht geheel losgemaakt van de woonplaats, en worden de kiezers enkel door eenzelvigheid van meeningen of van belangen vereenigd, dan zullen in schijn de minderheden zich beter kunnen doen gelden, maar in werkelijkheid zal haar invloed verminderen. Het lid dat het minst zich bekommert om andersdenkenden en het meest onbesuisd doorholt, heeft bij een evenredig kiesstelsel op behoud van zijn zetel de meeste kans.

Eindelijk is ook nog, om zooveel mogelijk aller belang te doen behartigen, een uitweg gezocht in het Twee-kamer stelsel. De beide Kamers vormen in dat stelsel niet twee verschillende volksvertegenwoordigingen, maar ééne vertegenwoordiging. De gevoelens, inzichten en denkbeelden der natie loopen als het ware door tweeërlei zeef; althans dáár, waar beide deelen der vertegenwoordiging door dezelfde, of zoo goed als dezelfde kiezers gekozen worden, en niet, zooals in Engeland, de samenstelling van het eene deel aan geboorte of ambt is verbonden. Veranderingen in het recht kunnen dan niet tot stand komen zonder medewerking van volksvertegenwoordigers die niet allen tegelijkertijd aftreden, en waarvan de eene helft op directe, de andere op indirecte wijze is gekozen. Op het standpunt van hen die den wil van de meerderheid van individuen voor den eenigen maatstaf van recht houden, is deze inrichting wellicht kwalijk verdedigbaar, maar niet, wanneer men waarborgen noodig acht tegenover den aandrang eener misschien toevallig en tijdelijk verbonden menschenmassa, en deze althans zoolang in toom wil houden, totdat het nieuwe inzicht zoowel langs den indirecten als langs den directen weg is doorgedrongen tot de volksvertegenwoordiging.

Feitelijk toch worden de leden der Staten-Generaal gekozen door directe en door indirecte verkiezing; de Tweede Kamer direct door de in districten ingedeelde kiezers; de Eerste door de Provinciale Staten, wier leden door ongeveer dezelfde kiezers worden gekozen als die der Tweede Kamer.

Zoo worden de nadeelen getemperd, die zoowel aan directe als aan indirecte verkiezing zijn verbonden. Ter verkrijging van mannen met bestuurservaring is ongetwijfeld de indirecte of „getrapte" verkiezing beter geschikt dan de directe; maar in dat stelsel verflauwt blijkens de ondervinding de belangstelling der kiezers te veel. Men is daarom in 1848 tot het stelsel der directe verkiezing overgegaan, waarvan het gevolg is, dat tegenover machtige maar voorbijgaande volksbewegingen de regeering thans vrij machteloos staat. Door de instelling der Eerste Kamer, vooral door de wijze waarop die gekozen wordt, wordt het gevaar dat ten onzent aan de directe verkiezing verbonden is eenigermate gekeerd, terwijl de Eerste Kamer toch niet, zooals tot voor kort in Engeland

het Huis der Lords, in staat is op den duur eene door allen begeerde, billijke hervorming tegen te houden. Het moge waar zijn dat de opdracht van de keuze der Eerste Kamerleden aan de Provinciale Staten niet bevorderlijk is voor de goede samenstelling van dit college zelf, doch elke zaak, ook de beste, heeft haar keerzijde.

Ten slotte nog drie opmerkingen.

In de eerste plaats. Elke regeering heeft tot roeping de rechtvaardigheid te handhaven tegenover allen. De vertegenwoordiging heeft tot taak op aller belang en recht de aandacht te vestigen, en behoort dus ook zelve eerst te beslissen, na het voor en tegen te hebben gehoord. Niet bij de verkiezing dus, maar eerst bij de eindstemming beslist de meerderheid, en deze heeft slechts dan recht op eerbiediging van haar beslissing, als zij oprecht gepoogd heeft zoo na mogelijk te komen aan de eenheid. Eigenlijk toch is de eenheid datgene waarnaar door allen moet worden gestreefd, en de meerderheid heeft slechts daarom het meeste recht, omdat zij dichter dan de minderheid bij de eenheid staat. Daarom doet het er minder toe hoe groot vóór de verkiezing het aantal aanhangers eener meening was, en komt het bij de keuze van een kamerlid nog meer aan op het karakter, de eerlijkheid en het doorzicht van den candidaat, dan op zijn gevoelen over eene bepaalde quaestie.

In de tweede plaats. De gang van het bestuur hangt ten nauwste samen met het leven van het volk in al zijn geledingen. De volksinvloed moet steeds grooter worden, maar dan behoort het volk ook steeds beter te leeren zich zelf te regeeren. De beste leerschool daarvoor is niet de uitoefening van het kiesrecht; veeleer leidt hetgeen de kiezer tijdens eene verkiezing te zien en te hooren krijgt hem op den verkeerden weg, door bij hem de valsche meening te doen ontstaan, dat alle politiek oneerlijk is en een braaf man 't best doet er zich niet mee in te laten. Ook zonder een uitgebreid kiesrecht kan de volksinvloed zeer groot zijn, zooals in Engeland, onder de werking van een uiterst beperkt kiesrecht, gebleken is. Het meest draagt tot de politieke volksopvoeding bij groote publiciteit, en volkomen vrijheid van drukpers, van vereeniging en van vergadering. Daarbij behoort het echter niet te blijven. In de *echte* democratieën, zooals

Zwitserland en de Vereenigde Staten, in oude tijden ook ten onzent, heeft steeds het volk zelf deelgenomen aan de publieke zaak; zelf toegezien op de uitvoering van de regeeringstaak; gedeeltelijk zelf die op zich genomen; zelf mede beslist over te nemen maatregelen. Daardoor leerde men rekenen met het „voor en tegen", en de moeilijkheid van het regeeren inzien. Zij die ook nu nog deelneming van het volk aan bestuur en wetgeving verlangen, moeten in de eerste plaats bevorderen 's volks deelen in de lasten van het bestuur; zijn toezicht op hetgeen in het publiek belang wordt gesticht; zijn deelneming aan het gemeentebestuur met eerbiediging van wettelijk gestelde regels; zijn medewerking aan de oprichting van scholen en zijn zorg voor goed onderwijs; zijn belangstelling in de Kamers van Arbeid. Slechts langs dien weg maakt een volk zich het kiesrecht waardig. Langs een anderen weg wordt het meestal bij den neus geleid.

In de derde plaats. Het gebrek aan goede regelingen, noodig om onrecht en onbillijkheid tot het kleinst mogelijke minimum te beperken, is meestal meer aan de moeilijkheid der regeling dan aan onwil te wijten. Zij die het hardst, en stellig te goeder trouw, riepen om verbetering, openbaarden vaak, als zij het roer in handen kregen, hun onmacht. Ook in vroegere dagen was op verre na niet alles rooskleurig, maar de natuurlijke groepeeringen (organismen), die zich in het maatschappelijk leven openbaarden, maakten het in sommige opzichten den wetgever gemaklijker den juisten weg te vinden, omdat deze kon uitgaan van of steunen op inzichten, die de groep in haar geheel als de juiste erkende. Die organismen, zooals standen, gilden, corporaties met eigen rechten, hebben moeten wijken voor nieuwe toestanden, waarin de individu met zijn persoonlijk recht en individueele vrijheid op den voorgrond treedt. Dat daardoor de taak des wetgevers zeer verzwaard wordt spreekt van zelf. Men tracht daaraan o.a. door kunstmatige politieke organisaties te gemoet te komen. De individuus blijven dan wel tegenover de overheid volkomen vrij, maar onderwerpen zich vrijwillig, bij statuut, aan zekere organisatie met gekozen leiders. Sommigen willen de volksvertegenwoordiging daarmee in overeenstemming brengen, door twee vertegenwoordigingen in het leven te roepen, eene politieke in stricten zin, en eene

vertegenwoordiging van belangen. Bij dit alles is echter wel in het oog te houden, dat organisatie (die kunstmatig wordt in het leven geroepen) iets geheel anders is dan een van zelf ontstaan organisme, vooral wanneer die organisatie uitsluitend op den wil van belanghebbenden, en niet op een door de overheid opgelegde verplichting berust. Voorts dat, terwijl bij de natuurlijke groepeeringen gemeenschappelijke beraadslagingen met andere groepeeringen onmisbaar zijn, de kunstmatige groepeering steeds leidt tot uitsluiting van andersdenkenden en dientengevolge tot eenzijdigheid. Eindelijk, dat een „Kamer van belangen" wel een geregelden strijd tusschen belanghebbenden zal te zien geven, maar zelden de oplossingen van dien strijd zal vinden, daar ieder afgevaardigde speciaal voor het belang van hen die hem afvaardigden moet opkomen, gelijk gedurende de Republiek ieder moest opkomen voor de belangen van zijn stad of zijn provincie, en die vóór alles, ten koste vaak van hoogere belangen, moest behartigen. Verlangt men het goede van vroeger gewijzigd naar de hedendaagsche toestanden terug, dan is het veeleer raadzaam, eenerzijds de individueele vrijheid der leden van beide Kamers der S.G. zoo hoog mogelijk te houden, opdat duidelijk blijke dat dit hooge staatslichaam aller belang en stricte rechtvaardigheid, zonder aanzien van den persoon, al is deze ook kiezer, betoogt; anderzijds de natuurlijke banden die menschen van eenzelfde bedrijf of kunst verbindt te versterken, en dan aan de aldus gevormde organismen gelegenheid te geven tot het uitbrengen van advies, opdat Regeering en Staten-Generaal bij de vaststelling van wat recht zal zijn, geleid worden door de inzichten niet van politieke vergaderingen, maar van hen die hun vak verstaan, de behoeften ervan kennen en onderling het eens geworden zijn over den in te slanen weg.

Evenals de monarchie, de aristocratie en de bourgeoisie, moet ook de democratie, wanneer zij recht om te leiden of mede te leiden meent te hebben, eerst zich dat recht waardig maken.

art. 78. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. art. 78.

Ons volksorgaan heet Staten-Generaal. In de staatsregeling

1798 heette het Vertegenwoordigend Lichaam; later (staatsregeling 1801) Wetgevend Lichaam; daarna (staatsregeling 1805, constitutie 1806) Vergadering van Hun Hoogmogenden.

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Men heeft dit wel eens een leugen genoemd, omdat dan ook het geheele volk tot de samenstelling moest, of moest mogen medewerken. De onjuistheid hiervan werd reeds aangetoond. De woorden duiden eenvoudig de roeping of bestemming van het staatslichaam aan, en behelzen een voorschrift, de oplegging van een plicht. Zij zouden even juist zijn, indien niet het volk zelf koos, doch de koning de leden benoemde of de wet hen aanwees [1]). Die roeping is eene andere dan die van de Generale Staten gedurende de Republiek, vermits deze niet het geheele Nederlandsche volk, maar de souvereine provinciën vertegenwoordigden; zij vormden het college der gecommitteerden van de nader geünieerde Provinciën. Het woord „vertegenwoordigen" duidt hier, evenmin als dáár waar sprake is van vertegenwoordiging door den voogd, eenige opdracht van wege den vertegenwoordigde zelf aan.

Het geheele lichaam, — beide Kamers te samen dus — vertegenwoordigen *het* volk, alle ingezetenen als één geheel beschouwd. Niet ieder kamerlid, maar het gansche lichaam vertegenwoordigt het volk. De vaak gebezigde uitdrukking van volksvertegenwoordiger, in plaats van lid der volksvertegenwoordiging is op zich zelve evenmin onjuist, als die van rechter voor lid van een rechtbank; toch dient tegen onjuiste gevolgtrekkingen te worden gewaakt. Ook is de bewering, dat elk lid zijn district vertegenwoordigt, in staatsrechtelijken zin gesproken, niet juist; *een lid* der S.G. vertegenwoordigt evenmin iemand, als *een lid* van een rechtscollege rechtspreekt.

artt. 79, 90. *art.* 79. *De Staten-Generaal zijn verdeeld in eene Eerste en Tweede Kamer.*

art. 90. [2]) *Om lid der Eerste Kamer te kunnen zijn moet men voldoen aan de vereischten voor het lidmaatschap van de*

1) Vergelijk b.v. art. 77 grondwet 1815 met art 80 dier grondwet.
2) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

Tweede Kamer gesteld en bovendien òf behooren tot de hoogstaangeslagenen in de Rijks directe belastingen òf eene of meer hooge en gewichtige openbare betrekkingen, bij de wet aangewezen, bekleeden of bekleed hebben.

Het getal der hierboven bedoelde hoogstaangeslagen wordt in elke provincie bepaald tot één, die tevens de algemeene vereischten bezit om lid der Staten-Generaal te zijn, op iedere vijftien honderd zielen.

De splitsing der Staten-Generaal in twee kamers is door de Belgen, bij het vaststellen der grondwet van 1815, doorgedreven, in navolging van hetgeen overal elders plaats heeft; zelfs in de Vereenigde Staten van N. Amerika, welker constitutie toch ongetwijfeld aan het volk grooten invloed verzekert. Over het nut dier splitsing is boven gesproken.

In geen enkel opzicht is onze Eerste Kamer te vergelijken met het Hooger Huis in Engeland. Bij ons ontbreken zoowel de vóór- als de nadeelen, verbonden aan een vertegenwoordiging door Lords, die elkander krachtens erfrecht in het bezit van aangewezen landerijen opvolgen. Daar onze beide Kamers door dezelfde of bijna dezelfde kiezers, zij het ook op verschillende wijze, worden saamgesteld, kan op den duur de eenheid van zienswijze tusschen de beide Kamers niet uitblijven, gelijk de ondervinding dan ook leert; de Eerste Kamer kan niet veel meer doen dan critiseeren en remmen; doch dit heeft ontegenzeggelijk zijn nut, vooral wanneer, gelijk thans het geval is, de toegang tot haar niet alleen openstaat voor groote grondbezitters, maar evenzeer voor mannen van politieke ondervinding of bestuurservaring, al hebben deze hoegenaamd geen fortuin. Overijlde stappen der Tweede Kamer betreffende het regeeringsbeleid kan zij evenwel niet tegenhouden, omdat deze gemeenlijk geschieden bij moties, welke niet in de beide kamers worden behandeld.

De artikelen 85 en 91 luiden als volgt:

art. 85. *De leden der Tweede Kamer worden gekozen voor vier jaren.* artt. 85, 91.

Zij treden tegelijk af en zijn dadelijk herkiesbaar.

art. 91 [1]). *De leden der Eerste Kamer worden gekozen*

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

voor negen jaren. Art. 86 is op hen van toepassing.

Zij leggen bij het aanvaarden hunner betrekking gelijke eeden (beloften en verklaring) af, als voor de leden der Tweede Kamer zijn bepaald, hetzij in handen van den Koning, hetzij in de vergadering der Eerste Kamer in handen van den Voorzitter, daartoe door den Koning gemachtigd.

Zij genieten reis- en verblijfkosten volgens de wet.

Een derde gedeelte treedt om de drie jaren af volgens een daarvan te maken rooster. De uitvallende leden zijn dadelijk herkiesbaar.

De zittingsduur der leden is, voor de leden der Eerste Kamer 9, voor die der Tweede 4 jaren. Vóór 1848 werden de eerstgenoemden voor hun geheele leven door den koning gekozen (art. 80 G.W. 1815, art. 82 G.W. 1840). De leden der Eerste Kamer treden telkens voor een derde gedeelte af, die van de Tweede Kamer allen te gelijk, dus niet meer, zooals vóór 1887, telkens voor de helft. Toch staat de dag van aftreding niet, zooals b.v. in de Vereenigde Staten, wettelijk vast, omdat de koning de Staten-Generaal ten allen tijde kan ontbinden.

Hoe korter de zittingsduur is van een college als de Tweede Kamer, hoe meer de onmiddelijke invloed van de kiezers op dat college zich zal doen gevoelen.

De artikelen 100 en 103 luiden als volgt:

artt. 100, 103. *art.* 100. *De Staten-Generaal komen ten minste eenmaal 's jaars te zamen.*

Hunne gewone zitting wordt geopend op den derden Dingsdag in September.

De Koning roept eene buitengewoone zitting bijeen, zoo dikwijls Hij zulks noodig oordeelt.

art. 103. *De zitting der Staten-Generaal wordt in vereenigde vergadering der beide Kamers door den Koning of door eene Commissie van Zijnentwege geopend. Zij wordt op dezelfde wijze gesloten, wanneer Hij oordeelt dat het belang van den Staat niet vordert haar te doen voortduren.*

De gewone jaarlijksche zitting duurt ten minste twintig dagen, tenzij de Koning gebruik make van het recht in art. 73 *omschreven.*

De zitting der Staten-Generaal duurt ten minste 20 dagen, ten hoogste één jaar min 1 dag.

De opening van de gewone zitting heeft op den bij de grondwet aangewezen dag plaats; de sluiting kan, behoudens de bepaling omtrent den verplichten zittingsduur, ten allen tijde geschieden. Opening en sluiting geschieden door of van wege den koning. [1])

De artikelen 80 en 82 luiden als volgt:

art. 80. [2]) *De leden der Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten, en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.* artt. 80, 82.

De wet bepaalt, in hoeverre de uitoefening van het kiesrecht wordt geschorst voor de militairen beneden den rang van officier bij de zee- en de landmacht voor den tijd, gedurende welken zij zich onder de wapenen bevinden.

Van de uitoefening van het kiesrecht zijn uitgesloten zij, wien dat recht bij rechterlijke uitspraak is ontzegd; zij die in gevangenschap of hechtenis zijn; die bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over hunne goederen hebben verloren; zij die in het burgerlijk jaar, voorafgaande aan de vaststelling der kiezerslijsten, van eene instelling van weldadigheid of van een gemeentebestuur onderstand hebben genoten en, voorzoover de kieswet, hetzij zeker bedrag van den aanslag in eene of meer Rijks directe belastingen, hetzij het bezit van een of meer grondslagen van zoodanigen aanslag als vereischte van kiesbevoegdheid stelt, zij die hun aanslag in die belasting of belastingen niet hebben voldaan.

art. 82. [2]) *De Eerste Kamer bestaat uit vijftig leden.*

Zij worden verkozen door de Provinciale Staten in de volgende verhouding:

Noordbrabant	6
Gelderland	6
	12

1) Zie verder hieronder: verschillende punten, art. 103.
2) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

	12
Zuidholland	10
Noordholland	9
Zeeland	2
Utrecht	2
Friesland	4
Overijssel	3
Groningen	3
Drenthe	2
Limburg	3
	50

In geval van vereeniging, splitsing of grensverandering van provinciën of vorming van nieuwe, voorziet de wet in de wijziging, welke daardoor in deze verhouding noodig zal worden bevonden.

De wijze van samenstelling der Staten-Generaal is onophoudelijk gewijzigd, waarschijnlijk omdat men, nooit verkrijgende wat men wenscht, verbetering steeds verwacht van een andere wijze van samenstelling. Het verstandigste zou zijn, dat lichamen met eenige publiekrechterlijke functie belast dengene aanwezen, die in enger kring het geschiktst gebleken is om ook dáár op te treden, waar meer algemeene belangen worden behartigd. Dan behoefden de kiezers niet door „volksleiders" en verkiezingsagenten te worden gedreven, en werd de zoo noodige vrijheid van den gekozene geëerbiedigd. Vroeger had op die wijze in Engeland de verkiezing plaats, toen de graafschapsvergadering koos, na beraadslaging over een motie waarbij de te verkiezen persoon werd voorgesteld en waarop amendementen konden worden ingediend; werden alle amendementen verworpen, dan was de voorgestelde persoon gekozen, en anders diegene die bij het aangenomen amendement was voorgesteld. In later tijd echter werd gelegenheid gegeven buiten de vergadering om zijn stem in de bus te werpen, en zoo werden keuze en beraadslagingen over den persoon van elkaar gescheiden.

In ons land is aan zoo iets niet meer te denken. In vorige eeuwen hebben de vroedschappen zich zelven aangevuld; de burgers hadden soms meer, soms minder invloed dan

thans; de afgevaardigden naar hoogere colleges waren vertegenwoordigers van de lagere, en bij het uitbrengen van hun stem meestal aan opdracht gebonden.

Van 1795—1810 was het stemrecht individueel, en waren de verkiezingen indirect.

Dat bleef aanvankelijk zoo, ook na herstel van onze nationale zelfstandigheid. Volgens de grondwet 1814 moesten de Staten-Generaal benoemd worden door de staten der provinciën of landschappen (art. 56), en de samenstelling van deze zou worden geregeld door den Souvereinen Vorst. Na de wijziging der grondwet in 1815 werden de leden der Eerste Kamer door den koning benoemd voor hun leven; die van de Tweede Kamer door de staten der provinciën (artt. 79 en 80), terwijl de staten der provinciën gekozen werden door de drie standen: Edelen of Ridderschappen, Steden en Landelijke stand. Voor elk dezer was de wijze van verkiezing afzonderlijk geregeld; de besturen der steden werden gekozen door kiezerscollegiën, bestaande uit gezeten burgers die een zekere som in de belasting betaalden (artt. 129 en volgg.). Hoeveel op deze wijze van samenstelling ook moge zijn aan te merken, dit voordeel was er aan verbonden, dat de gekozenen zich nimmer konden inbeelden slechts kiezers te vertegenwoordigen of een opdracht van hunnentwege te hebben aanvaard: want dat zou bij deze saamgestelde, kunstmatige manier van verkiezen geen zin hebben gehad.

In 1848 werd de keuze der leden van de Eerste Kamer opgedragen aan de provinciale staten; die van de Tweede Kamer aan die ingezetenen welke, behalve dat zij aan eenige eischen van algemeenen aard (leeftijd, Nederlanderschap enz.) moesten voldoen, eene som in de directe belastingen betaalden die, overeenkomstig met de plaatselijke gesteldheid, doch niet beneden het bedrag van *f* 20, noch boven dat van *f* 160.— in de kieswet zou worden vereischt (art. 76). Schijnbaar werden hier vaste grenzen gesteld; maar juist deze bepaling heeft aanleiding gegeven tot tal van willekeurige en partijdige regelingen.

Een der hoofdredenen van de grondwetherziening van 1887 is dan ook geweest de nieuwe regeling van het kiesrecht. Het hierover eens te worden is bijna even moeilijk als het vinden van de quadratuur van den cirkel. Het eenvoudigste

ware wel, de regeling zelve geheel aan den gewonen wetgever over te laten; de grondwetgever ware dan op eenmaal van de moeilijkheid af, en de Staten-Generaal zouden het gemakkelijker over een concreet voorstel kunnen eens worden, dan over eene bij de grondwet gegeven algemeene formule, die eerst wet kan worden na aan de beoordeeling van het volk onderworpen te zijn geweest, en nadat de beide Kamers, elk met $^2/_3$ der uitgebrachte stemmen, er zich vóór hebben verklaard. Maar daar staat het bezwaar tegenover, dat elke meerderheid, althans als de regeering daartoe wil medewerken, kan trachten zich door tijdige kieswetwijziging kunstmatig in stand te houden; eene bedenking waarvan het gewicht niet zal worden ontkend door hem die nagegaan heeft hoe het juist de Staten-Generaal zijn geweest, die van 1848 tot 1887 elke verbetering en verruiming van het kiesrecht hebben tegengehouden. Ook zou het te vreezen zijn, dat jaar in jaar uit kieswetherziening op den voorgrond zou worden gedrongen door allen die van een andere partijgroepeering dan de bestaande heil verwachten.

De in 1887 ingeslagen weg is evenwel niet veel beter, daar die is uitgeloopen op een caoutchouc artikel, waarvan de uitlegging in hooge mate twijfelachtig is. Algemeen kiesrecht is volgens de regeering uitgesloten; de kiezers moeten „bezitten de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand"; maar of b.v. die beide vereischten in één en denzelfden kiezer aanwijsbaar moeten zijn, blijft een raadsel. De regeering heeft die vraag ontkennend beantwoord, maar tevens verzekerd dat eene bepaling die het kiesrecht toekende aan allen die konden lezen en schrijven met de grondwet zoude strijden. Een voorstel om de leden van een gezin, waarvan het hoofd kiesgerechtigd is, van het kiesrecht uit te sluiten werd verworpen. Vrouwen mogen niet kiezen. Het tweede lid van het artikel geeft de bevoegdheid het kiesrecht voor militairen te schorsen. Het 3e lid bevat de uitsluitingen van het kiesrecht, waaronder ook voorkomt het niet hebben voldaan van den aanslag in eenige belasting, wanneer de kieswet zeker bedrag van den aanslag in een of meer Rijks directe belastingen of het bezit van een of meer grondslagen van zoodanigen aanslag als vereischte van kiesbevoegdheid stelt.

Het kieswet-ontwerp van den Minister Tak van Poortvliet berustte op de stelling, dat ieder die niet bedeeld is in welstand verkeert, zoodat het niet-bedeeld zijn als kenmerk van welstand werd aangenomen. Deze uitlegging scheen dengenen ongrondwettig toe, die meenen dat de wetgever met de gewone beteekenis van een woord rekening heeft te houden.

Tegelijk met de invoering der wijzigingen der grondwet in 1887 is, in art. VII der additioneele bepalingen, eene wijziging gebracht in de destijds bestaande kieswet, welke wijziging evenwel geen deel van de grondwet zelve uitmaakte, doch bij gewone wet kon worden veranderd. Dit laatste is geschied bij de wet van 7 September 1896 (Stsbl. n°. 154), waarin de kenteekenen van welstand en geschiktheid zijn opgenomen, echter zóó, dat één kenteeken tot bewijs zoowel van welstand als van geschiktheid is aangenomen. Wie in een Rijksbelasting is aangeslagen (in de grondbelasting, voor een bedrag van tenminste één gulden), of zekere huursom wegens woning betaalt, of zeker loon verdient, of zekere inkomsten geniet, wordt geacht niet slechts in welstand maar tevens geschikt te zijn. Wie voldaan heeft aan de eischen van bekwaamheid door de wet gesteld voor de benoembaarheid tot eenig ambt, voor de vervulling van eenige betrekking, of voor de uitoefening van eenig bedrijf of beroep, wordt geacht niet slechts geschikt, maar ook in welstand te zijn. Na 1897 is de wet nog enkele malen gewijzigd, in 1900 zóó, dat het aantal kiezers nog vrij belangrijk is uitgebreid. De tekst der wet is opgenomen in Koninkl. Besl. van 13 Febr. 1901 (Staatsbl. n°. 66). 1)

Art. 81 2) luidt als volgt:

De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, die gekozen worden in kiesdistricten. Art. 81.

De verdeeling van het Rijk in kiesdistricten en alles wat verder het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt door de wet geregeld.

---

1) De ingrijpende wijziging dezer wet bij het Add. Art. VII der Grondwet, zooals deze laatste in 1917 is gewijzigd, komt in het Aanhangsel ter sprake.

2) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

Volgens de grondwet 1848 regelde het getal der leden voor de Tweede Kamer zich naar de bevolking, hetgeen, bij de toeneming van deze, een onophoudelijke verknipping der districten tengevolge had. Ook stond het vrij, enkel- of meervoudige districten te maken. Deze bepalingen boden ruime gelegenheid tot beoefening der kiezers-cijferkunst. In 1887 is het getal der leden vastgesteld; maar de vrijheid om zoowel enkel- als meervoudige kiesdistricten in te voeren is gebleven, zoodat dan ook in de additioneele artikelen eenige meervoudige districten (groote steden) behouden zijn, terwijl bij de laatste kieswet alle districten zonder uitzondering enkelvoudig zijn geworden.

Dat indeeling in districten niet enkel een administratieve maatregel, maar ook van groote beteekenis is voor de werking van het kiesrecht, is reeds met een enkel woord aangeduid [1]). Ook in de Memorie van Toelichting op dit artikel [2]) werd op dit punt de aandacht gevestigd. Indien er geene districtsindeeling was, zou evenredige vertegenwoordiging der partijen het eenige middel zijn om te voorkomen dat alle zetels enkel aan de meerderheid toevielen. De verdeeling in districten heeft rekening gehouden met het aantal inwoners, niet met het aantal kiesgerechtigden. Dit kan moeilijk anders en het bezwaar is niet groot. Maar de ondervinding zal leeren of, door de indeeling in enkelvoudige districten niet te sterk de keuze zal worden bevorderd van de zoogenaamde „célébrités de clocher" met uitsluiting van alle anderen, en of de toepassing van die indeeling ook op groote steden niet het doen van goede keuzen in den weg staat. Misschien zal op den duur blijken, dat indeeling in meervoudige districten met invoering van een evenredig kiesstelsel de minste nadeelen aanbiedt, en eenige voordeelen van laatstgenoemd stelsel van die van de districtsindeeling verbindt.

De artikelen 82, 83, 84 en 90 luiden als volgt:

art 82, 83, 84, 90. *art.* 82. Zie bl. 385.

art. 83. *Wanneer de Staten-Generaal in dubbelen getale worden bijeengeroepen, wordt aan de gewone leden van elke Kamer een gelijk getal buitengewone leden toegevoegd, op dezelfde wijze als de gewone te verkiezen.*

Het besluit der bijeenroeping wijst tevens den dag der verkiezing aan.

1) Zie boven, bl. 377. 2) Arntzenius Dl. II, bl. 48.

art. 84 [1]). *Om lid der Tweede Kamer te kunnen zijn wordt alleen vereischt dat men mannelijk Nederlander zij, niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van dertig jaren vervuld hebbe.*

art. 90. Zie boven bl. 381.

Vroeger stelde de grondwet de eischen vast om tot lid der Staten-Generaal te worden gekozen; die vereischten moesten dus tijdens de verkiezing aanwezig zijn. Juister is het, de eischen te stellen om lid te zijn; die voor het lidmaatschap dus. Dit doen de artikelen 84 en 90 dan ook. Ook de vorige kieswet (4 Juli 1850 Stsbl. n°. 37) had bij de artt. 71, 97, 98 en 113 de zaak in denzelfden geest geregeld, maar dit was met de duidelijke woorden van de grondwet van 1848 in strijd. Moeilijkheden kunnen uit de nu gewijzigde redactie niet ontstaan, omdat de gekozene niet willekeurig het tijdstip van aanneming kan uitstellen. De gekozene voor de Eerste Kamer toch heeft drie, die voor de Tweede Kamer vier maanden bedenktijd voor de aanneming. Laat hij dien tijd ongebruikt voorbijgaan, dan wordt hij geacht de benoeming niet aan te nemen.

Voor het lidmaatschap is ingezetenschap geen vereischte, wel het Nederlanderschap. Familiebanden zijn nimmer een beletsel.

Voor het lidmaatschap der Eerste Kamer wordt hetzelfde vereischt als voor dat van de Tweede; bovendien moet de gekozene òf behooren tot de hoogstaangeslagenen in de Rijks directe belastingen, òf eene of meer hooge en gewichtige, bij de wet aangewezen, betrekkingen hebben bekleed of bekleeden. Onder die betrekkingen is ook opgenomen het lidmaatschap van de Tweede Kamer [2]), ten gevolge waarvan

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.
2) Zie Wet van 14 Aug. 1890 (Stsbl. n°. 148).

Verbetering: lees regel 13 v. o. i pl. v. „maanden": „weken".

ook de armste burger, zelfs al is hij nimmer ambtenaar geweest, toch lid der Eerste Kamer kan worden.

Het getal der hoogstaangeslagenen wordt voor elke provincie beperkt tot één op iedere 1500 zielen. De grondwet zelve stelt de verdeeling der leden voor de verschillende provinciën vast, en verleent den gewonen wetgever de bevoegdheid daarin wijziging te brengen, wanneer vereeniging, splitsing of grensverandering van provinciën, of vorming van nieuwe dit wenschelijk maakt.

Wanneer de Staten-Generaal in dubbelen getale worden bijeengeroepen (zie de artt. 19, 20 en 21), en dus aan de gewone leden van elke Kamer een gelijk aantal buitengewone wordt toegevoegd, moeten deze leden aan dezelfde vereischten voldoen als de gewone, en op dezelfde wijze als deze worden gekozen.

Indien een uit de hoogst aangeslagenen tot lid der Eerste Kamer werd gekozen, en hij gedurende zijn lidmaatschap ophield onder die hoogst aangeslagenen te behooren, verloor hij vroeger zijn lidmaatschap; doch thans niet meer, omdat het lidmaatschap der Eerste Kamer mede opgenomen is onder de hooge en gewichtige openbare betrekkingen, die aan de bekleeders daarvan toegang kunnen geven tot de Eerste Kamer. Daarmee stemt art. 125 der kieswet (vóór 1917) overeen.

Artikel 96 [1]) luidt als volgt:

art. 96 *Een lid van de Staten-Generaal kan niet te gelijker tijd zijn vice-president of lid van den Raad van State, president, vice-president of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij den Hoogen Raad, noch president of lid van de Algemeene Rekenkamer, noch Commissaris des Konings in eene provincie.*

De wet regelt voor zooveel noodig de gevolgen van de vereeniging van het lidmaatschap van eene der beide Kamers met andere dan de in het eerste lid uitgesloten, uit 's Lands kas bezoldigde ambten.

Krijgslieden in werkelijke dienst, het lidmaatschap van eene der beide Kamers aanvaardende, zijn gedurende dat

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

lidmaatschap van rechtswege op non-activiteit. Ophoudende lid te zijn, keeren zij tot de werkelijke dienst terug.

Zij, die na hunne verkiezing tot lid van de Staten-Generaal een bezoldigd Staatsambt, dat zij niet reeds tijdens die verkiezing vervulden, aannemen, verliezen van rechtswege het lidmaatschap, maar zijn herkiesbaar.

De onvereenigbaarheid van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met de in dit artikel genoemde betrekkingen is een gevolg van den min of meer politieken aard van deze betrekkingen. De grondwet wil de keuze overigens zoo vrij mogelijk laten, en daarom liever, voor zooveel noodig, de gevolgen van de aanneming van het lidmaatschap der Tweede Kamer die de dienstwaarneming het verlof en het tractement betreffen, aan de regeling bij de wet overlaten. Het is thans onbetwistbaar, dat de gewone wetgever de gevallen van onvereenigbaarheid niet mag vermeerderen, maar het is even onbetwistbaar, dat daardoor in vele gevallen niet genoeg rekening kan worden gehouden met de eischen van den dienst.

De uitsluiting van alle staatsambtenaren van het lidmaatschap der Tweede Kamer zou de keuze van geschikte leden te veel beperken; indien, gelijk nu geschiedt, de band tusschen het ambtenaar-kamerlid en de regeering feitelijk geheel wordt doorgesneden, is er geen groot gevaar voor de onafhankelijkheid van zulk een kamerlid te duchten. Alleen verkrijgen door deze regeling de ambtenaren bij de verkiezing een grooten voorsprong boven niet-ambtenaren, want de gekozene heeft als ambtenaar niets te doen; feitelijk wordt dus zijn toelage als Kamerlid met het wachtgeld verhoogd. Het is echter niet waarschijnlijk, dat vele rijksambtenaren ter wille van het finantieele voordeel de betrekking zullen aanvaarden, al ontvangen zij dan ook wachtgeld.

Het 2e lid van het artikel spreekt van „uit 's lands kas bezoldigde ambten". Maar het 4e lid spreekt van een „bezoldigd staatsambt." Het is twijfelachtig of daaronder ook burgemeesters te verstaan zijn. Immers bekleedt de burgemeester geen staatsambt. Niettemin is de ratio van de bepaling, — de kiezers in de gelegenheid te stellen om uit te spreken of zij ook na de benoeming hun afgevaardigde nog vertrouwen — dezelfde, onverschillig in wiens dienst de van

gemeenteswege bezoldigde, doch door de Regeering benoemde werkzaam zal zijn. In de praktijk echter is het burgemeestersambt niet als staatsambt beschouwd.

Onder de ambten in het 4e lid bedoeld worden begrepen die in de koloniën en overzeesche bezittingen des Rijks [1].

Bij herbenoeming heeft geene aftreding plaats; evenmin als wanneer de ambtenaar krachtens dienstcontract eene hoogere bezoldiging ontvangt; doch wel wanneer hij tot hoogeren rang wordt bevorderd. Ook begint de bepaling onmiddellijk na de verkiezing te werken, niet, gelijk vroeger, eerst na de aanvaarding van het lidmaatschap.

Vroeger werden, om verschillende redenen, geestelijken uit de Staten-Generaal geweerd, gelijk dit ook elders, zelfs in de Vereenigde Staten, het geval is. De redenen die tot die uitsluiting leidden waren soms vrij zonderling; o. a. dat de geestelijken geen behoorlijke opleiding hebben gehad voor de betrekking van Kamerlid; dat zij te hoog staan voor wereldsche dingen en... dat zij steeds vreemd zijn gebleven aan politieke beslommeringen! Die redenen waren echter in een land, waar om des beginsels wil de band tusschen Kerk en Staat is doorgesneden, moeilijk vol te houden; ook werd het steeds moeilijker uit te maken wie in wettelijken zin bedienaar van den godsdienst is, vooral omdat men aannam dat niet de hoedanigheid van geestelijke, maar het werkelijk dienst doen als geestelijke de grond was der uitsluiting. Er ontstonden zoodoende allerlei onbillijkheden of gewrongen toepassingen der grondwet, weshalve men bij de laatste herziening de uitsluiting liet vervallen.

De zeer gewichtige vraag of ook ministers leden der S.G. kunnen zijn is tijdens de jongste grondwetherziening bij dit artikel uitvoerig behandeld, in verband met een voorstel om, indien een lid der Staten-Generaal tot minister benoemd werd, dit lid niet te doen aftreden, zoodat het zich niet aan eene herkiezing zou behoeven te onderwerpen. De vereenigbaarheid zelve was reeds aangenomen bij art. 94. Indien het ambt van minister en dat van lid der Staten-Generaal in ééne hand vereenigd is, draagt men aan denzelfden persoon onderling tegenstrijdige functiën op, althans zoolang de

1) Arntzenius, Dl. IX bl. 484.

Staten-Generaal dienen om het volk te vertegenwoordigen *tegenover* de regeering. De gecontroleerde kan niet, behoort althans niet tegelijkertijd te zijn controleur. Wat op zijn plaats is bij gemeenteraad en provinciale staten, waar burgemeester, wethouders of gedeputeerden ook leden zijn of kunnen zijn van het college waaraan zij zich hebben te verantwoorden, is daarom nog niet op zijn plaats bij Staten-Generaal en regeering, omdat gemeenteraad en provinciale staten besturende colleges, ja het eigenlijke bestuur zijn, terwijl dit met de Staten-Generaal niet het geval is. In Engeland, waar de ministers leden zijn van het Parlement, is dan ook het Parlement feitelijk bestuurder geworden; doch vermits het daarvoor ten eenenmale ongeschikt is, wordt het zelf weer bestuurd door de hoofden van de parlementaire partijen, zoodat zelfs de regeling van werkzaamheden van het Parlement afhangt van de ministers der Kroon. Daar kunnen dan ook ministers, die geen leden zijn van the House of Commons of van the House of the Lords, niet in de vergadering van eene dier Kamers verschijnen. Ten onzent echter hinkt men op twee gedachten; de ministers staan, behooren althans volgens de grondwet te staan boven de partijen, en, als dienaars der Kroon, tegenover alle partijen zekere onzijdigheid in acht te nemen, al zal de richting van hun beleid feitelijk wel in overeenstemming moeten zijn met den geest der meerderheid. De ministers leiden de Staten-Generaal niet, en houden zich zelfs, ten minste in het openbaar, geheel buiten de regeling hunner werkzaamheden. Toch laat de grondwet duidelijk toe, dat een of meer ministers tevens als kamerleden fungeeren. Geschiedt dit, dan komen deze zoowel tegenover hunne collegaas niet-kamerleden als tegenover de kamerleden in 't algemeen in scheeve verhouding, en wordt het de gewoonte ministers ook tot kamerleden te kiezen, dan ontstaat er eene confusie van betrekkingen die zeer ten nadeele is van de rechten des volk. Het moge bemoedigend en troostrijk zijn voor vallende ministers, altijd op een kamerbank terecht te zullen komen, de beslissing van de vraag of beide betrekkingen vereenigbaar zijn moet door de grondwet zelve worden gegeven, en niet afhankelijk worden gemaakt van het goedvinden eener toevallige meerderheid van kiezers in een of ander district.

Art. 98 [1]) luidt als volgt:

art. 98. *Elke Kamer onderzoekt de geloofsbrieven harer nieuw inkomende leden, en beslist de geschillen, welke aangaande die geloofsbrieven of de verkiezing zelve oprijzen.*

Feitelijk heeft een stembureau het in zijne macht een gekozene buiten de Kamer te houden; want dat bureau alleen reikt den „geloofsbrief" uit, nl. het procesverbaal, waarin alle bij het openen der stembus, het tellen en verifieeren der billetten plaats gehad hebbende bijzonderheden worden meegedeeld. Indien de Kamer bij onderzoek mocht bevinden dat de geloofsbrief ten onrechte is uitgereikt, wijst zij wel den bezitter van dien brief af, doch vermag niet een anderen uit te reiken, zoodat een nieuwe verkiezing noodig wordt. Denkbaar, hoewel niet waarschijnlijk is het, dat een stembureau ter uitlokking eener nieuwe verkiezing telkens den gekozene verhindert de hem opgedragen betrekking te aanvaarden.

Ook het onderzoek door de Kamer zelf geeft geen waarborg voor onpartijdigheid; het is, vooral voor „politieke" menschen, bijzonder moeilijk het oordeel geheel onafhankelijk te doen zijn van den uitslag van het onderzoek. Men vergete niet, dat geschillen over eene plaats gehad hebbende stemming gemeenlijk nog al van twijfelachtigen aard zijn, zoodat partijdigheid bij het uitbrengen van de stem nimmer behoeft te worden ondersteld. Wie echter de stemlijsten nagaat bij stemmingen over verkiezingsquaesties, kan moeilijk gelooven dat daarbij altijd stricte onpartijdigheid heeft voorgezeten, en het gros der kiezers acht den afgevaardigde er gemeenlijk niet hooger om, als deze het politieke belang heeft achtergesteld bij de eischen van rede en geweten.

Veel juister zou het zijn, den houder van een geloofsbrief toe te laten, zijn recht om zitting te nemen in geval van betwisting te doen uitmaken door den rechter, en dezen ook dan te laten beslissen, indien iemand zich, in strijd met de beslissing van het stembureau, voor gekozen houdt.

In vroegeren tijd, toen de colleges leden naar hoogere vergaderingen afvaardigden, en het onverschillig was hoeveel

---

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

leden afgevaardigd werden, omdat door de gezamentlijke afgevaardigden toch maar éene of een bepaald aantal stemmen kon worden uitgebracht, leverde het onderzoek der geloofsbrieven door het college zelf waarin de afgevaardigden wilden zitting nemen geen bezwaar. Doch nu in plaats van corporaties partijen de leden benoemen, en nu elk individueel lid een stem kan uitbrengen, behoort in geval van verschil dat onderzoek niet meer aan het politieke college zelf te worden toevertrouwd.

Verplichtingen der individueele leden.

Eedsaflegging.

Art. 87 bevat de volgende bepaling:

Bij het aanvaarden hunner betrekking leggen zij den volgenden eed of belofte af: art 87.

„Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet.

„Zoo waarlijk helpe mij God almachtig!" („Dat beloof ik!")

Alvorens tot dien eed of die belofte te worden toegelaten, leggen zij den volgenden eed (verklaring en belofte) van zuivering af:

„Ik zweer (verklaar), dat ik, om tot lid der Staten-Generaal „te worden benoemd, directelijk of indirectelijk, aan geen „persoon, onder wat naam of voorwendsel ook, eenige giften „of gaven beloofd of gegeven heb.

„Ik zweer (beloof), dat ik, om iets hoegenaamd in deze „betrekking te doen of te laten, van niemand hoegenaamd „eenige beloften of geschenken aannemen zal, directelijk of „indirectelijk.

„Zoo waarlijk helpe mij God almachtig!" („Dat verklaar en beloof ik!")

Deze eeden (beloften en verklaring) worden afgelegd in handen van den Koning of in de vergadering der Tweede Kamer, in handen van den Voorzitter, daartoe door den Koning gemachtigd.

Hier, gelijk in andere bepalingen der grondwet, wordt eed of belofte facultatief gesteld, zonder dat onderzoek wordt

gedaan of de eedsaflegger behoort tot eene gezindte die het eedzweren verbiedt. Het afleggen van den eed is in de hier bedoelde gevallen dus niet meer verplichtend.

Belangrijk is, nu velen om allerlei redenen steeds meer bezwaar schijnen te hebben tegen het afleggen van den eed, de vraag, of de wetgever bevoegd is dien te vorderen en hem die weigert deswegens te bemoeilijken.

Onderscheid makende tusschen den ambtseed en den getuigeneed, beweren velen, dat de laatste niet kan worden afgeschaft en de eerste niet mag worden opgelegd. Maar is het tegenovergestelde gevoelen niet juister?

Ongetwijfeld heeft de overheid het recht getuigenis der waarheid te vorderen, en hem die weigert te straffen. Ook heeft zij, zoo zij dat noodig acht, recht waarborgen te eischen voor de juistheid der verklaring, mits die waarborgen aanwezig zijn en gegeven kunnen worden zonder den getuige te schaden; want welk recht heeft de overheid dengene die getuigenis aflegt, en dus haar een dienst bewijst, bovendien nog lasten op te leggen die niet te dragen zijn? Indien de getuige bereid is de waarheid te zeggen, doch bezwaar heeft tegen eedsaflegging, kan de overheid weigeren zijn getuigenis aan te hooren; zij kan weigeren hen, die niet in God gelooven of geene Christenen zijn of niet kunnen zweren op een Boek, als getuige te hooren; zij kan den onbeëedigde getuige even zwaar straffen als den beëedigde, indien hij zich vergrijpt aan de waarheid; maar met welk recht zij hem dwingen mag een eed af te leggen waartegen hij bezwaar heeft is tot dusver door niemand aangetoond.

Tegenover ambtenaren daarentegen staat de overheid anders. Deze stellen zich vrijwillig in haren dienst. De overheid mag van hen waarborgen eischen voor goede plichtsbetrachting, en als die niet kunnen worden gegeven hun dienst weigeren. Eischt dus de christelijke overheid van haar ambtenaren een eed met inroeping van God almachtig, dan is uit rechtsoogpunt daartegen niets in te brengen. Godsdienstvervolging toch of bevoordeeling van eenige kerk ligt aan haar eisch niet ten grondslag, maar enkel zorg voor ambtelijke plichtsbetrachting.

Toch schijnt in beide gevallen als regel de eed te kunnen en te moeten vervallen. De getuigeneed, omdat de overheid geen recht heeft van den getuige waarborgen te vorderen, die hij niet bezit of in gemoede niet-geven kan, en omdat bovendien, als iemand een eed doet waaraan hij wegens zijn overtuiging geen beteekenis kan hechten, die waarborg toch ontbreekt. Men zou evengoed een eed kunnen afnemen van een kind of van een waanzinnige, en zich verbeelden dat nu diens anders onvertrouwbaar getuigenis waarde verkregen had. In die gevallen, waarin er voor den getuige geen denkbare reden bestaat om valsch te verklaren, is het niet eens noodig een bijzonderen waarborg te eischen; het zou zelfs uit het oogpunt der rechtsveiligheid veel beter zijn den eed slechts dan te vragen, als de rechter bij uitzondering, om voor hem gewichtige redenen, dien waarborg verlangde. Werd deze in dat geval geweigerd, dan zou de rechter wellicht juist daarin een reden vinden om de geloofwaardigheid van den getuige en de oprechtheid der door hem opgegeven reden van eedsweigering nader te onderzoeken. Tegenwoordig is de eed dikwijls niet veel meer dan een formaliteit, en de voorzichtigheid, die thans nog den beëedigden boven den onbeëedigden getuige kenmerkt, spruit vaak niet voort uit diens eerbied voor den eed, maar uit de wetenschap dat eerst na eedsaflegging zijn onware verklaring met straf bedreigd wordt.

Wat den ambtseed aangaat, ook deze eed heeft slechts beteekenis voor dengene, die gelooft in een God die de daden der menschen ziet en diens misdaden straft. Hij die daar niet in gelooft hecht aan den eed geen waarde hoegenaamd; toch doet hij hem in den regel, maar verzwakt daardoor de heiligheid en de beteekenis van den eed. Misschien zal de gewone eedsformule sommige consciëntieuse menschen afschrikken; die menschen namelijk, die weigeren met bewustheid ook maar één oogenblik anders te schijnen dan zij zijn. Maar juist deze zijn de vertrouwbaarste ambtenaren. Wat wint men dan met den zoogenaamden waarborg, als men juist dezulken uitsluit?

Aan de bewering dat een christelijke overheid den eed *moet* opleggen, kan weinig waarde worden toegekend. Voor haar kan het wel eene vraag zijn of zij den Christenen mag doen zweren, niet of zij daartoe verplicht is. Geen kerk of kerkgeloof schrijft den eed voor.

Indien men het afleggen van eene valsche verklaring met

eedschennis gelijk stelt — gelijk ons strafwetboek doet, — is het behouden van den verplichten eed niet veel meer, dan het scheppen van noodelooze moeilijkheden.

De eedsaflegging is, waar zij voorgeschreven is, de voorwaarde waaraan de *uitoefening* van het ambt is verbonden: zij is niet de aanvaarding van het ambt doch geschiedt bij de aanvaarding.[1] De benoeming tot eene betrekking, mits gevolgd door aanneming, schenkt de bevoegdheid, en maakt dus den benoemde tot lid of ambtenaar van het oogenblik af waarop zij plaats had, tenzij, wat vooral bij verkiezingen vaak kan voorkomen, die benoeming geschied is met het oog op een later openvallende vacature, of eenig later tijdstip uitdrukkelijk is aangewezen. In die gevallen vangt het lidmaatschap eerst aan op dat latere tijdstip. De eedsaflegging is de eerste vervulling eener ambtsplicht, die, gelijk art. 196 Code Pénal uitdrukkelijk voorschreef, aan alle andere moet voorafgaan. Zoodra de betrekking is aangenomen is de vacature vervuld, zelfs als geen eedsaflegging volgt. Het onderzoek van den geloofsbrief dient slechts om uit te maken of zijn bezitter behoort te worden toegelaten; het schept geen recht of kent geen recht toe, maar verklaart alleen wat recht is. Terecht laat dan ook de fransche wet, zoo bedoelde uitspraak over iemands geloofsbrieven zich laat wachten, den gekozene toe al vast zijn recht uit te oefenen, en art. 144 van onze tegenwoordige kieswet (vóór 1917) onderstelt duidelijk, dat iemand ook vóór de eedsaflegging kan „lid zijn."

Stemmen zonder last of ruggespraak.

Art. 86 zegt:

art. 86. *De leden stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die benoemen.*

Tijdens de Republiek waren in vele gevallen de afgevaardigden gebonden aan hun lastbrief, zoodat zij soms zich genoodzaakt zagen hunne constituenten om nadere instructies te vragen. Dit ontsproot niet daaruit, dat zij „private rechten"

1) Anders Buys, de grondwet, Dl. I, bl. 470 en Heemskerk Praktijk Dl. I, bl. 160.

uitoefenden [1]), want die afgevaardigden, en evenzeer de toenmalige „constituenten", nl. de vroedschappen, hadden evengoed de publieke zaak op het oog als thans de Staten-Generaal en de provinciale staten. Maar, opdat de locaal-publieke niet aan de algemeen-publieke belangen ten eenenmale zouden worden opgeofferd, achtte men het destijds veiliger, dat de vertegenwoordigers dier locale belangen voortdurend hun invloed konden doen gelden. De ondervinding heeft echter het belemmerende van die staatsinrichting geleerd, en doen inzien dat het wijzer is zijn gevoelen niet vast te stellen, voordat zooveel mogelijk al het voor en tegen is overwogen. Eerst dàn kan men bij de uit te brengen stem het algemeen belang, in zijn ruimsten zin genomen, in het oog houden.

Zij die de kamerleden houden voor mandatarissen van de kiezers wenschen dat oude systeem weer in te voeren; maar die invoering zou nog meer ellende veroorzaken dan de vroegere staatsinrichting, omdat toenmaals de „constituenten" dan toch altijd waren publieke lichamen, wier eenige roeping het was *aller* belang te vertegenwoordigen en te bevorderen, terwijl thans de „constituenten" zich niet anders kunnen doen gelden dan in partijvergaderingen, waarvan uitsluiting van allen die een ander beginsel of een ander belang voorstaan het kenmerk is. Door niet-naleving van het voorschrift van artikel 86 zou de volksvertegenwoordiging de speelbal worden van partijen, en elke waarborg voor rechtvaardige behandeling van aller belang worden gemist. Niet het recht, maar de door niets beteugelde wil eener meerderheid zou dan bij elke beslissing den doorslag geven.

Intusschen kan het beginsel, in art. 86 neergelegd, worden toegepast op eene wijze die met een gezonde volksontwikkeling in strijd is. De candidaten, om volkomen vrij te blijven, kunnen weigeren vooraf eenige verklaring te geven omtrent hunne beginselen en inzichten, en bij herkiezing de kiezers verwijzen naar hun openbaar optreden, hoe weinig licht dit ten hunnen aanzien ook mocht gegeven hebben. De kiezers hebben in dat stelsel niets anders te doen dan een

1) Zie Mr. Buys, de grondwet, Dl I, bl. 453.

respectabel persoon te kiezen, en bij de verkiezing treedt de vraag omtrent die respectabiliteit op den voorgrond. Het is niet te verwonderen, dat op den duur dę kiezers zich tot het spelen van zóó onbeduidende rol niet leenen. Er behoort tusschen kiezers en gekozenen een „zedelijke band te bestaan.” Immers, zal de regeering rekening houden met de gevoelens, de overtuigingen, de richtingen die onder het volk leven, dan moeten deze gelegenheid hebben zich op wettige wijze te openbaren, en dat kan alleen geschieden bij de verkiezingen. Diensvolgens behoort elk candidaat aan zijn gevoelens en inzichten op de een of andere wijze uiting te geven, opdat de kiezers kunnen weten of het voor hen geraden is hun stem op hem uit te brengen.

Het springt in het oog, dat van de juiste toepassing van dit artikel onzer grondwet thans voor een groot deel de werking van geheel onze constitutie afhangt, en dat op dit punt de wijsheid der kiezers de goede richting bepalen moet. De grondwet vermag dit niet. Zeer gemaklijk kan die richting zóó geleid worden, dat de Tweede kamer geheel aan den leiband komt te loopen van buiten haar staande personen. Vooral wanneer de leden eener partij een soort van vóórparlement houden. Afzonderlijke vergaderingen van gelijkgezinde leden kunnen zeer nuttig zijn, mits de vrijheid om in de openbare vergaderingen *geheel naar eigen inzichten te stemmen* onverkort blijve. Geschiedt dat niet, dan wordt de constitutie in haar wezen verkracht 1).

---

1) Het kan, juist omdat hier zooveel afhangt van het gezond verstand der kiezers, zijn nut hebben hier een discussie in herinnering te brengen tusschen twee politieke bladen, de *Nederlander* en de *Standaard*, waarin gepoogd wordt zoo scherp mogelijk te onderscheiden.

De *Standaard* (zie n°. 8247) had beweerd dat er *drieërlei* verband met de kiezers mogelijk is: een vertrouwensband (conservatief stelsel), een dienstband (imperatief mandaat), en een „zedelijke band.” Er kan, ook als men dien laatsten band erkent, *per excessus* of *per defectus* gezondigd worden, doch een derde is er niet.

De *Nederlander* kwam hiertegen op, bewerende dat de laatstgenoemde, de „zedelijke band” van tweeërlei aard kan zijn. In haar nummers van 2 en 14 Maart 1899 schreef zij: „*vierderlei* band is denkbaar: 1°. de gezagsband (vertrauensmänner, conservatieve opvatting, zoodat de gekozene zijn inzichten vooraf niet behoeft, zelfs niet behoort open te leggen); 2°. de vriendschapsband; 3°. de huwelijksband; 4°. de dienstband (mandat impératif).

N°. 1 is eigenlijk geen band; n°. 4 is een strop. Rest n°. 2 en 3, die aldus nader worden aangeduid:

De vriendschapsband. Gekozene en kiezers staan op den meest vriendschappelijken voet; vóór en na de verkiezing over en weer volkomen openhartig; hetzelfde belijdende, bedoelende en najagende. Maar onafhankelijk van elkander, zoodat het „amicus Plata, magis amica veritas” of „de waarheid bovenal”, steeds de wederzijdsche houding beheerscht, weshalve verschil van inzicht op zich zelf nooit ten kwade geduid mag worden of oorzaak van verwijdering mag zijn.

De huwelijksband. De gekozene is aan zijn kiezers onverbrekelijk verbonden. Tegenover derden treedt hij altijd op als één met zijn kiezers. Zulk een eenheid is slechts bereikbaar door invoering van het beginsel van gehoorzaamheid. Wie van de twee gebiedt en wie van de twee volgt is voor wie buiten staat niet altijd bemerkbaar. Voor hetgeen uit dit verband voortspruit, moet steeds de aansprakelijkheid worden gedragen voor beiden. Wel laat vaak de eenheid feitelijk veel te wenschen over, maar voor het publiek moet dit verborgen blijven. Wie zijn vrijheid hernemen wil, verbreekt den eenmaal gelegden band, en handelt in strijd met hètgeen door het leggen van den band bedoeld wèrd. Menigeen voelt zich dan ook door dien band bekneld en benauwd.”

Men kan, ook al aanvaardt men niet een imperatief mandaat, van den candidaat eischen: *gehoorzaamheid* aan de *partijbesluiten;* verplichting om *in het openbaar* altijd zich te houden aan de beslissing der meerderheid, en nooit tegen den leider of de leiders in te gaan.

De *Standaard* heeft later verwezen naar eene circulaire van het Centraal Comité April 1897, waarin men te dezer zake o. a. leest: „bij de stembus moet een *zedelijke band* tusschen kiezers en gekozenen worden gelegd. Niet alsof de leden dér Kamer ooit anders dan naar eed en geweten zouden hebben te stemmen, noch ook alsof hun een

Rechten der leden.

Vergoeding voor reis- en verblijfkosten; schadeloosstelling.

Artikel 89 en het 3e van art. 91 luiden:

art.* 89 1). *De leden genieten, tot vergoeding der reiskosten, eens, heen en terug, voor elke zitting, zoodanige som, als naar de afstanden door de wet zal worden geregeld. artt. 89, 91 3e lid.

---

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

Als verdere schadeloosstelling wordt hun toegelegd eene som van f 2000 's jaars.

Deze schadeloosstelling wordt niet genoten door de leden, die het ambt van Minister bekleeden, noch ook, voor den tijd der zitting, door hen, die gedurende de geheele zitting afwezig bleven.

art. 91 3e lid. *Zij (de leden der Eerste Kamer) genieten reis- en verblijfkosten volgens de wet.*

De regeling der reis- en verblijfkosten van de leden der Eerste Kamer, en der reiskosten van de leden der Tweede Kamer was tot 1918 vastgesteld bij de wet van 4 Mei 1889 (Stsbl. n°. 16). Doordat zij berekend werd voor éens heen en terug per zitting, waarbij dan uitgegaan werd van de onderstelling dat de leden gedurende de zitting steeds in de residentie zouden zijn, moesten de leden veel reiskosten zelf betalen, wat allicht bij sommigen tot t'huis blijven leidde. Onbillijk was het, dat geen vergoeding van reiskosten gegeven werd wegens het bijwonen der commissievergaderingen, die gedurende het reces worden gehouden. [1])

De leden der Eerste Kamer ontvangen geen andere schadeloosstelling, dan reis- en verblijfkosten per vergadering; die der Tweede Kamer geen schadeloosstelling per vergadering,

mandaat mocht worden opgelegd, of een belofte van hen afgevergd; maar met dien verstande, dat elk candidaat gehouden is, alvorens de stembus opengaat, zich rond en eerlijk uit te spreken, of het program van de partij, die hem candidaat wenscht te stellen, ook *zijn* gevoelen uitdrukt. Stroken deze beide niet met elkander, dan eischt de publieke zaak dat hij duidelijk aangeve, op welk punt hij in zienswijze verschilt, opdat de kiezers kunnen beoordeelen, in hoeverre dit al dan niet het bevorderen van zijn candidatuur in den weg staat.... Van zelf sluit dit niet uit, dat rijping van overtuiging, als vrucht van nader onderzoek en van parlementair overleg, later tot afwijking noodzake; eisch is alleen, dat op het oogenblik, dat de stembus spreken zal, candidaat en kiezers als voor Gods oog verklaren, in hoofdzaak hetzelfde te bedoelen."

Nederlander en *Standaard* schijnen dus op dit punt tot dezelfde slotsom te zijn gekomen.

1) Bij de nieuwe regeling in de wet van April 1918 (Stsbl. n°. 271) is aan deze bezwaren tegemoet gekomen door aan de leden der S. G. een abonnement toe te kennen op de spoorwegen.

doch in eens af f 2000. Voor hen die te 's Gravenhage wonen zit in die som een, zij het ook schrale, belooning voor gepraesteerden arbeid; voor hen die verderaf wonen niet meer dan eene schadeloosstelling voor reis- en verblijfkosten, geringer dan die welke de leden der Eerste Kamer genieten. Eene regeling als die voor de Eerste ware waarschijnlijk voor die leden der Tweede Kamer, die veraf wonen, indien zij alle vergaderingen bijwonen, voordeeliger dan de nu bestaande. De tegenwoordige regeling werkt eenerzijds de afwezigheid, anderzijds de verplaatsing der woonplaats naar de residentie in de hand; beide niet bevorderlijk voor het algemeen belang. Ook werkt zij op zeer ongelijkmatige wijze. [1])

Vóór 1848 ontvingen de leden der Tweede Kamer f 2500 en vergoeding voor reiskosten; die der eerste f 3000. De werkzaamheden waren destijds heel wat minder omvangrijk dan thans.

In Engeland werd tot 1911 geen schadeloosstelling toegelegd. In Duitschland aan de leden van den Rijksdag tot 1906 evenmin. Het doel daarvan was, om daardoor zekere kringen van personen den toegang tot den Rijksdag te bemoeilijken, doch het tegendeel schijnt er door verkregen te zijn, daar men die minder gefortuneerde personen toch afvaardigt, doch hen kiest uit die politici, die door schrijven in hun onderhoud moeten voorzien, en dus allicht de „gevaarlijksten" zijn van allen!

Onvervolgbaarheid.

De leden der Staten-Generaal zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd. art. 97.

Aldus luidt art. 97.

Deze onvervolgbaarheid waarborgt de onafhankelijkheid der leden, en is in Engeland eerst na geweldige worsteling verkregen. Men kan die vrijheid waarborgen;

1°. door de Kamerleden voor hun adviezen en handelingen onverantwoordelijk te stellen, om het even waar gegeven of gepleegd, mits in de uitoefening van hun ambt;

1) Zie echter de wijziging van art. 89 in 1917.

2°. door hen te vrijwaren tegen gevangenneming;
3. door den rechter te sluiten buiten de vergaderzaal, zoolang het lid formeel handelt in de uitoefening van zijn ambt.

Ad 1um. Bij eene goede omschrijving van het misdrijf van beleediging en laster, waardoor het „geoorloofd inzicht" tot zijn recht komt, is deze waarborg onnoodig; ook het niet-Kamerlid mag, mits met geoorloofd inzicht, zeggen wat anders strafbaar zou zijn.

Ad 2um. Vooral in vroegere dagen, toen de onafhankelijkheid van den rechter minder vast stond dan thans, was die waarborg niet zonder gewicht. Ook om andere redenen, gelijk Kluit ons leert [1]). Onze Kamerleden echter missen dien waarborg; zij staan, voor de toepassing van gijzeling, aanhouding, straf, met alle andere stervelingen gelijk.

Ad 3um. Deze beperkte en plaatselijke onschendbaarheid is het stelsel der grondwet. In Engeland wordt zij strict bepaald tot de plaats, en is de publicatie van beleedigende uitdrukkingen niet aan het gemeene recht onttrokken. Maar daar gaat de publicatie ook niet, zooals bij ons, uit van de regeering, maar is zij eene zaak van particuliere onderneming.

Onder de werking van art. 92 G.W. 1848 was de onschendbaarheid alleen beperkt tot „adviezen door de leden in de vergadering uitgebracht", niet tot hetgeen in de secties voorviel of tot interrupties; houdt men zich strict aan den letter, dan bedoelt „advies" slechts redevoering of geschreven stuk. Zoo oordeelde de Hooge Raad o. a. 30 Juli 1861 [2]) en 28 Juni 1865 [3]). Nog bekrompener uitlegging treft men aan in een vonnis van de Rechtbank te Arnhem 27 Juni 1871 [4]). Door zulke opvattingen wordt de vrijheid van beraadslaging te veel belemmerd. Aanvankelijk wilde men de uitzondering op het gemeene recht, die gemeld artikel 92 sanctioneert, door de wet nader doen omschrijven, doch men heeft dat terecht nagelaten. Het is ook niet wenschelijk die nadere omschrijving over te laten aan den rechter. Ter voorkoming

1) Historie der Hollandsche Staatsregeling, III, bl. 41. Lijfsdwang toegepast op den gedeputeerde, burgemeester van Amsterdam
2) Wkbl. v. h. Recht n°. 2297.
3) Wkbl. v. h. Recht n°. 2705.
4) Gemeentestem n°. 1047.

van te bekrompen opvatting is in 1887 de redactie gewijzigd.

De politiezorg is opgedragen aan de Kamer zelve; zij wordt uitgeoefend door haren voorzitter, behoudens beroep van diens beslissing op de vergadering. De middelen ter handhaving van orde en goede manieren zijn hier te lande veel beperkter dan elders; inhouding der schadevergoeding b.v. zou moeilijk met de grondwet te rijmen zijn. Het Reglement van Orde der Tweede Kamer kende tot 1919 als zwaarste straf de ontneming door de Kamer van het woord, gedurende de vergadering waarin de spreker beleedigende uitdrukkingen heeft veroorloofd. De Eerste Kamer heeft de opneming ervan in haar Reglement niet noodig geacht. In de vergadering van 8 April 1903 heeft de voorzitter een daartoe strekkend voorstel gedaan, maar het met die censuur bedreigde lid deed nog tijdig *amende honorable.* Bij een aanvulling in 1919 is daarentegen het R. v. O. der Tweede Kamer verscherpt. De Kamer kan thans op voorstel van den voorzitter aan een lid voor een bepaalden tijd den toegang tot het Kamergebouw ontzeggen.

Rechten en bevoegdheden der Staten-Generaal.

art. 88. *De Voorzitter wordt door den Koning benoemd voor het tijdperk eener zitting, uit eene door de Kamer aangeboden opgave van drie leden.* artt. 88, 92, 99.

art. 92. *De Voorzitter wordt door den Koning uit de leden benoemd voor het tijdperk eener zitting.*

art. 99. *Elke Kamer benoemt haren griffier. Deze mag niet tegelijk lid van eene der Kamers zijn.*

De voorzitter is het spreekorgaan van de Kamer (the speaker). Hij is het die aan het hoofd van den staat overbrengt wat de Kamer te zeggen heeft. Hij heeft geen macht tegenover de Kamer, want er is steeds appèl op de vergadering, maar, gekozen uit en door de Kamer, bezit hij haar vertrouwen en daardoor grooten invloed. Alle Kamerleden zijn aan zich zelven, aan de waardigheid van het lichaam waartoe zij behooren, onvoorwaardelijk verplicht den voorzitter te steunen en eerbied te betoonen, hetgeen echter niet meebrengt, dat de Kamer zich bij zijne voorstellen of beslissingen altijd heeft neer te leggen.

De voorzitters worden door den koning benoemd. Voor zulk eene benoeming bestaat, ten aanzien van den voorzitter der Eerste Kamer, een reden van praktischen aard. Immers moet die voorzitter de vereenigde vergadering leiden (art. 108), en dus bij de opening der Staten-Generaal, nog vóórdat de Eerste Kamer haar voorzitter zou hebben kunnen kiezen, zijn aangewezen.

De benoeming door den koning doet het verband gevoelen dat tusschen het staatslichaam der Staten-Generaal, hoe zelfstandig dit ook wezen moge, en het hoofd van den staat bestaat. De eenheid van het staatsbestuur treedt daardoor nog duidelijker in het licht. De benoeming evenwel van den voorzitter der Tweede Kamer geschiedt feitelijk door dit lichaam zelf, daar de koning uit eene opgave moet kiezen, en hij zich steeds houdt aan den eerst voorgedragene. Rechtens is dit natuurlijk niet noodzakelijk. In Engeland heeft de koning niet benoeming, maar approbatie. Ook daar zou dus het hoofd van den staat een door het Huis gekozen voorzitter kunnen afwijzen.

Tot griffier mag ook een kamerlid worden benoemd. De vroegere redactie van het artikel (art. 94) liet hieromtrent twijfel. De griffier is geen lid der Kamer en blijft ook bij ontbinding zijn fuctie behouden. Theoretisch is hier wel iets tegen te zeggen, en strict genomen is het de vraag of het aanblijven van den griffier wel met de bedoeling der grondwet overeenkomt; geene Kamer toch kan haar opvolgster binden. Maar bij een andere regeling zou niet licht een bekwaam en geschikt man voor dien gewichtigen post te vinden zijn; ook is het aftreden van ambtenaren tegelijk met de verwisseling der leden van een politiek lichaam op zich zelf niet wenschelijk, en strijdig met den aard eener monarchie, al wordt dan ook de griffier niet benoemd door den koning.

Deze benoemingen zijn de eenige „machtsbevoegdheid" welke de Kamers der Staten-Generaal bezitten, behalve die, bedoeld in de exceptioneele gevallen van de artikelen 21, 40 en 47 der grondwet.

Het 2e en 3e lid van artikel 94 luiden:

art. 94 2e en 3e lid. *Zij* (de hoofden der ministerieele departementen) *geven aan de Kamers, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de verlangde inlichtingen, waarvan het verleenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van den Staat.*

Zij kunnen door elke der Kamers worden uitgenoodigd om te dien einde ter vergadering tegenwoordig te zijn.

Het recht van interpellatie vloeit voort uit het recht van contrôle, en reikt dus evenver als dit. Er is geen grond het te beperken tot daden van uitvoering of tot hetgeen reeds geschied is, zoodat de „voornemens der Regeering" er buiten zouden vallen. Zelfs de bevoegdheid om inlichtingen aangaande een benoeming te vragen is in beginsel onbetwistbaar [1]). Ook overlegging van stukken kan worden gevraagd. Maar daar tegenover staat het recht der regeering, het gevraagde te weigeren als strijdig met het belang van den staat. Zoo kan b.v. mededeeling van mondelinge of schriftelijke inlichtingen bij benoemingen, of overlegging van adviezen van den Raad van State geweigerd worden, omdat daardoor de verhouding tusschen hen die inlichtingen of adviezen geven en de regeering op den duur zou worden geschaad, ook al had die mededeeling of overlegging in het gegeven geval niets bedenkelijks.

Vóór 1848 was het recht van interpellatie, althans de verplichting om te antwoorden, zeer beperkt; [2]) daarentegen volgens de staatsregeling van 1798 art. 134 geheel onbeperkt.

Het is de Kamer die interpelleert, zij het ook op voorstel of initiatief van een of meer leden. De wet zegt het duidelijk. Nam men aan dat, naar de bedoeling, het recht toekomt aan elk der leden, maar dat de Regeering aan de Kamer antwoordt, dan zou de Kamer als tusschenpersoon dienst doen tusschen de Regeering en een lid! Het is hier, als met het recht van amendement, enquête, initiatief enz. De Kamer heeft het recht, maar niets belet haar, elk harer leden de bevoegdheid toe te kennen den eersten stap te doen, ten einde de Kamer in beweging te stellen tot uitoefening van haar recht; evenmin als iets haar daartoe verplicht.

1) Thorbecke ontkende de verplichting, de bijzonderheden mede te deelen, die geleid hebben tot eene 5 April 1850 gedane benoeming van burgemeester. Handel. 1e Kamer, 1849/50, bl 74.

2) Zie de Geer, antecedenten, bl. 189, 194, 310.

De geschiedenis van art. 94 leert dan ook, dat dit artikel niet de toekenning van een recht aan Kamerleden beoogde, maar eene regeling van de betrekking tusschen Regeering en Volksvertegenwoordiging [1]). Bij het ontwerpen van het Reglement van Orde, dat op dit punt nu nog evenzoo luidt als in 1849, schreef men in de Memorie van Toelichting: „dit artikel (96) heeft ten doel om de uitoefening van het zoogenaamde recht van interpellatie, dat bij art. 89 der Grondwet *aan de beide Kamers* is toegekend, aan regelen te binden, welke uit den aard der zaak voortvloeien." Bij de beraadslaging vroeg de Heer Storm „van waar de Kamer elementen zal ontleenen, om de zaak van het gevraagde verlof te beoordeelen, als zij de vraag zelve niet kent en dus niet kan apprecieeren." Daarop antwoordde de Heer Duymaer van Twist: „het lid 't welk vragen wenscht te doen geeft eenvoudig het onderwerp op, waarover zij zullen loopen, en wanneer de Kamer tot het doen der vragen verlof verleent, doet hij zoodanige vragen als hij meent te behooren." Men betwistte dus niet dat de Kamer die vragen mocht beoordeelen, maar meende beter te doen zich eenvoudig met „kennisneming" tevreden te stellen, en het verdere aan het beleid en de wijsheid der leden over te laten. Zeker is daardoor veel macht aan de individueele kamerleden gegeven, omdat deze nu in naam der Kamer vragen, wat niet door haar is overwogen; maar is eene andere wezenlijk doelmatige wijze om dat recht uit te oefenen aan te wijzen? Dat de Kamer de uitoefening van het recht anders zou mogen regelen schijnt intusschen niet wel betwistbaar.

Meermalen eindigt de interpellatie met eene al of niet gemotiveerde „motie van orde." Het eerst is dit voorgekomen in 1852. In Frankrijk reeds in 1831. In Engeland is „motie" (moving the House) de gewone uitdrukking voor besluit. Hoewel der Kamer het recht in een motie haar gevoelen neer te leggen meermalen is betwist, is het moeilijk daarvoor goede gronden aan te voeren; mits men de motie beschouwe als eene sententia declaratoria, als eene verklaring dus welke de regeering volkomen bevoegd is naast zich neer te leggen, en met welke zij niet door middel van

1) Belinfante. Handelingen Gw. 1847/8. Dl. I, bl. 213, 346.

weigering van de vaststelling der begrooting gedwongen mag worden rekening te houden.

Hoewel de individueele Kamerleden geen vraagrecht hebben, behalve wanneer de vragen betrekking hebben op in behandeling zijnde onderwerpen waarover beslist moet worden, heeft de Tweede Kamer thans aan de leden de bevoegdheid toegekend om op bepaalde tijdstippen, zonder bijzonder verlof der Kamer, aan één of meer ministers vragen te doen; vragen waarop de Ministers niet verplicht zijn te antwoorden, zoolang de Kamer niet zelve de vraag als de hare overneemt. Dit is niets anders dan eene doelmatige regeling van werkzaamheden. De Kamer meende daardoor vooral de ongewenschte opeenhooping van vragen in de stukken te temperen. [1])

Art. 95 luidt:

Beide Kamers hebben, zoowel ieder afzonderlijk als in vereenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête) te regelen door de wet. art. 95.

De in dit artikel bedoelde bevoegdheid, *droit d'enquête*, is wel te onderscheiden van *le droit de s'enquérir*, het recht van contrôle (art. 94.) Dit recht van onderzoek is het recht om inlichtingen *te eischen* ook van hen die ze niet geven wil, en zelfs van personen die op geenerlei wijze in 's lands dienst staan. In Engeland bestond het reeds in de 14e eeuw. Op het einde der achttiende is in ons land een onderzoek ingesteld naar den defensietoestand. In 1824 poogde van Hogendorp eene enquête te doen instellen naar den toestand van het amortisatie-syndicaat Eerst in 1848 werd het recht gegeven aan de Tweede, in 1887 ook aan de Eerste Kamer en aan de beide Kamers in vereenigde vergadering.

Ook aan de uitoefening van dit recht zijn geene grenzen gesteld en zijn die ook bezwaarlijk te stellen. Hoewel het recht alleen aan de Kamer toekomt, wordt ook hier door het Reglement van Orde aan elk lid der Kamer de bevoeg-

1) Zie voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde, 1905/6, stuk 214.

heid toegekend tot het doen van den eersten stap. Het voorstel, door leden gedaan, wordt dan op de gewone wijze in de secties onderzocht, alvorens de Kamer besluit.

Er zijn ten onzent verschillende wetgevings-enquêtes geweest: die omtrent de scheepvaart; de exploitatie der spoorwegen; de arbeiders. Overschrijding van bevoegdheid is hier weinig te vreezen, omdat eene enquête niet bedoelt te beslissen of te handelen, doch enkel voor te bereiden. Intusschen zouden enquêtes betreffende regeeringshandelingen de regeering soms in groote moeilijkheden kunnen brengen. Daartegen zijn krachtige maatregelen genomen door de wet van 5 Augustus 1850 (Stsbl. n°. 45) „regelende het recht van enquête". Eerst door een wijzigingswet van 10 Aug. 1918 (Stsbl. n°. 514) is de uitoefening van het recht van enquête ook door de Eerste Kamer mogelijk gemaakt. De ministers zelven behoeven, wegens art. 94 2e lid der grondwet, niet te verschijnen (art. 3); wel echter de gewezen ministers. Doch tegen het overleggen van stukken kunnen dezen zich steeds verzetten met het oog op 's lands belang (art. 21). Alle ambtenaren aan wie geheimhouding is opgelegd, en die zijn legio, kunnen zich verschoonen nopens hetgeen hun als zoodanig is toebetrouwd (art. 19). Zelfs de ambtenaren kunnen zich beroepen op 's lands belang, behoudens nadere beslissing door den minister zelven (art. 20). In de koloniën en buitenslands geschiedt de enquête door tusschenkomst van den minister zelven, die om redenen van staatsbelang weigeren kan de vragen te doen. Met behulp van deze bepalingen kan de regeering elk tegen haar ingesteld onderzoek vrijwel doen mislukken.

art. 119. *art. 119. Andere voordrachten, dan voorstellen van wet, kunnen door elke kamer afzonderlijk aan den Koning worden gedaan.*

Onder de werking van art. 113 der grondwet 1815 (1840) konden de Staten-Generaal wel andere dan wetsvoorstellen aan den koning doen, maar elke Kamer afzonderlijk had dat recht niet, zoodat b.v. het Adres van Antwoord evenals een wetsvoorstel door elke der beide Kamers moest worden aangenomen, om dan door de Staten-Generaal te worden

aangeboden [1]). Alleen kon elke kamer afzonderlijk gebruik maken van het recht van petitie, geregeld bij art. 161 (159) dier grondwet. In 1848 is het recht om andere voordrachten dan wetsvoorstellen te doen aan elke Kamer afzonderlijk gegund. Niet evenwel aan de Vereenigde Vergadering. Onze Staten-Generaal bestaan uit twee Kamers, waarvan elk een afzonderlijk lichaam is, zoodat elke Kamer alleen beslist voor zich zelve, en elke vereeniging der leden tot één lichaam onmogelijk is, tenzij de grondwet dit uitdrukkelijk bepaalt. Verordent deze dat een of andere handeling door de Vereenigde Vergadering geschiedt, dan is die Vergadering bevoegd tot datgene wat noodig is om die handeling te verrichten; verder echter reikt de opdracht, dus ook de bevoegdheid der Vereenigde Vergadering niet.

Verschillende punten.

Art. 101 luidt als volgt:

art. 101. De afzonderlijke vergaderingen der beide Kamers en evenzoo de vereenigde vergadering worden in het openbaar gehouden. art. 101.

De deuren worden gesloten, wanneer een tiende gedeelte der aanwezige leden het vordert of de Voorzitter het noodig keurt.

De vergadering beslist, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.

Over de punten in besloten vergadering behandeld, kan daarin ook een besluit worden genomen.

Openbaarheid bestond vroeger niet. Rechtens bestaat die nog niet in het Engelsche Parlement: alle verslaggevers en alle toehoorders kunnen elk oogenblik worden verwijderd, en voor publicatie der debatten zorgt het Parlement niet. Feitelijk echter geniet de pers daar thans even groote vrijheid als bij ons, en bestaat er ook in Engeland openbaarheid der beraadslagingen. Er ligt in openbaarheid eene groote waarborg voor goede behandeling van zaken; toch is zij niet een

1) Thorbecke, Aant. op de Grondwet, artt. 114—118.

onvermengd goed, gelijk een vergelijking van de beraadslaging in de secties met de openbare in het licht zou kunnen stellen.

Uitzonderingen op publiciteit zijn noodig, hoewel in den regel niet wenschelijk.

Het vierde lid — een proeve van slechten stijl, die, zeker om der curiositeitswille, in art. 43 der gemeentewet is overgenomen, en een verbetering schijnt te zijn van het nog onmogelijker artikel 109 2e lid G.W. 1840 — behelst juist het tegenovergestelde van de bepaling voorkomende in art. 67 der staatsregeling 1798. De latere wetgever heeft het niet wenschelijk geacht dat het publiek, nu het de motieven der stemming toch niet kan beoordeelen, verneme wie tot het nemen van het besluit hebben medegewerkt.

De wijze waarop de wetsvoorstellen worden behandeld is reeds vroeger besproken.

Het overige, nl. de wijze van behandeling der amendementen, der moties en der andere voorstellen, regelen de beide Reglementen van Orde, dat der Tweede en dat der Eerste Kamer.

Artikel 105 luidt:

art. 105. *art. 105. De Kamers mogen noch afzonderlijk noch in vereenigde vergadering beraadslagen of besluiten, zoo niet meer dan de helft der leden tegenwoordig is.*

Meer dan de helft der leden moet tegenwoordig zijn om een besluit te kunnen nemen. Welke leden worden bedoeld: de toegelatenen of het wettelijk aantal? Het Reglement van Orde der Tweede Kamer, en naar het schijnt ook dat van de Eerste en van de Vereenigde Vergadering, hebben het wettelijk aantal tot grondslag van berekening genomen.

Het voorschrift bevordert het bijwonen der zittingen.

De artikelen 106 en 107 luiden:

artt. 106, 107. *art. 106. Alle besluiten over zaken worden bij volstrekte meerderheid der stemmende leden opgemaakt.*

Bij staken van stemmen wordt het nemen van een besluit tot een volgende vergadering uitgesteld.

In deze, en evenzoo in een voltallige vergadering, wordt, bij staken van stemmen, het voorstel geacht niet te zijn aangenomen.

De stemming moet geschieden bij hoofdelijke oproeping, wanneer een der leden dit verlangt, en alsdan mondeling.

art. 107. De stemming over personen voor de benoemingen of voordrachten in de Grondwet vermeld, geschiedt bij gesloten en ongeteekende briefjes.

De volstrekte meerderheid der stemmende leden beslist; bij staken van stemmen beslist het lot.

Besluiten over zaken worden bij meerderheid van stemmen genomen; benoemingen kunnen ook, voor zoover zij niet in de grondwet vermeld zijn, geschieden bij betrekkelijke meerderheid, met inachtneming van een evenredig kiesstelsel, of door den voorzitter. In haar Reglement van Orde kan de Kamer op dit punt bepalen wat zij goedvindt.

Bij staking van stemmen wordt, zoo men niet verkeert in het geval van het 3e lid van het artikel, de beraadslaging heropend en worden ook amendementen toegelaten.

De aanwezigen moeten stemmen, maar zij kunnen, anders dan in the House of Commons, de vergaderzaal verlaten.

Hier bedoelt „voltallige vergadering" blijkbaar die, waarin alle toegelaten leden aanwezig zijn.

De artikelen 108 en 83 luiden:

art. 108. Bij een vereenigde vergadering worden de beide Kamers als slechts ééne beschouwd en nemen hare leden naar willekeur door elkander plaats. artt. 108, 83.

De Voorzitter der Eerste Kamer heeft de leiding der vergadering.

art. 83. Wanneer de Staten-Generaal in dubbelen getale worden bijeengeroepen, wordt aan de gewone leden van elke Kamer een gelijk getal buitengewone leden toegevoegd op dezelfde wijze als de gewone te verkiezen.

Het besluit der bijeenroeping wijst tevens den dag der verkiezing aan.

De beide Kamers der Staten-Generaal stemmen in den regel elk afzonderlijk, maar kunnen ook tot ééne Kamer

worden vereenigd; hetgeen in overeenstemming is met het beginsel onzer grondwet, dat het „de Staten-Generaal" zijn die het Nederlandsche volk vertegenwoordigen; niet elke Kamer afzonderlijk.

De *Vereenigde Vergadering* der beide Kamers moet, hoewel het volk vertegenwoordigende, rechtens toch beschouwd worden als een van de Staten-Generaal onderscheiden, geheel zelfstandig lichaam. Het heeft dus geen andere rechten dan die de grondwet haar toekent, zooals gedaan is bij de artt. 95 en 112; derhalve niet die van de Tweede of Eerste Kamer, vermeld in de artt. 116 en 119. Zie verder de artt. 101, 103 en 105.

De Vereenigde Vergadering kan ook saamgesteld worden uit de leden der in dubbelen getale bijeengeroepen Kamers. Zie de artt. 19—21. In den regel echter geschiedt dit niet; zie de artt. 32, 37, 39, 43, 44, 47, 51.

De artt. 94, 110 2e lid en 117 2e lid luiden als volgt:

artt. 94, 110 2e lid, 117 2e lid. *art. 94. De hoofden der ministerieele departementen hebben zitting in de beide Kamers. Zij hebben alleen eene raadgevende stem, ten ware zij tot leden der vergadering mochten benoemd zijn.*

Zij geven aan de Kamers, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de verlangde inlichtingen, waarvan het verleenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van den Staat.

Zij kunnen door elke der kamers worden uitgenoodigd om te dien einde ter vergadering tegenwoordig te zijn.

art. 110 2e lid. *Hij kan aan bijzondere door Hem aangewezen commissarissen opdragen de ministers bij het behandelen van die voorstellen in de vergaderingen der Staten-Generaal bij te staan.*

art. 117 2e lid. *Zij* (de Tweede Kamer) *is bevoegd aan een of meer van hare leden de schriftelijke en mondelinge verdediging van haar voorstel in de Eerste Kamer op te dragen.*

Toegang tot een staatscollege hebben alleen de leden, tenzij de grondwet ook aan anderen toegang geeft.

Art. 103 luidt:

art. 103. *De zitting der Staten-Generaal wordt in vereenigde vergadering der beide Kamers door den Koning of door eene Commissie van Zijnentwege geopend. Zij wordt op dezelfde wijze gesloten, wanneer Hij oordeelt dat het belang van den Staat niet vordert haar te doen voortduren.*

De gewone jaarlijksche zitting duurt ten minste twintig dagen, tenzij de Koning gebruik make van het recht in art. 73 omschreven.

Onder „zitting" wordt verstaan het tijdperk tusschen opening en sluiting; onder vergadering de dagelijksche bijeenkomst. Deze terminologie is eerst bij de laatste herziening regelmatig doorgevoerd.

Sluiting door den koning (prorogation), is wel te onderscheiden van verdaging door de Tweede Kamer zelve (ajournement).

Tot 1874 is in de Tweede Kamer het beginsel gehuldigd: sluiting = stuiting, waarmee werd bedoeld dat bij sluiting al het loopende werk verviel. De Eerste Kamer heeft dat beginsel nimmer aangenomen. Het is op nieuw, bij de periodieke aftreding der Tweede Kamer, toegepast door het kabinet Tak van Poortvliet, alsmede door het kabinet Pierson, op grond dat, evenals bij ontbinding, de geheele Kamer vernieuwd wordt. Maar hernieuwing en ontbinding zijn niet op ééne lijn te stellen [1]). Vele leden der Tweede Kamer zijn dan ook tegen het intrekken van alle hangende wetsontwerpen opgekomen, op grond dat dit noodelooze stremming of oponthoud veroorzaakt.

De voorzitter scheidt de vergadering tot nadere bijeenroeping, zoodra de Kamer van oordeel is dat de werkzaamheden dit meebrengen. De bevoegdheid daartoe mag haar evenmin worden betwist, als die om de behandeling van een wetsvoorstel uit te stellen tot op het tijdstip dat haar de behandeling het geschiktst toeschijnt. Weigering van werken is dat niet, maar regeling van werkzaamheden. Natuurlijk kan de regeering er bezwaar tegen maken, en dan kan er een politiek conflict ontstaan; maar rechtens is de Kamer meester van haar tijd en van de verdeeling harer werkzaamheden.

1) Zie over de gevolgen der ontbinding de aant. op art. 104, bl. 423.

De artikelen 100, 102 en 73 luiden:

artt. 100, 102, 73

art. 100. De Staten-Generaal komen ten minste eenmaal 's jaars te zamen.

Hunne gewone zitting wordt geopend op den derden Dingsdag in September.

De Koning roept eene buitengewone zitting bijeen, zoo dikwijls Hij zulks noodig oordeelt.

art. 102. Is bij overlijden des Konings of bij afstand van de Kroon de zitting gesloten, dan vergaderen de Staten-Generaal zonder voorafgaande oproeping.

Deze buitengewone zitting wordt op den vijfden dag na het overlijden of na den afstand geopend. Zijn de Kamers ontbonden, dan vangt deze termijn aan van den afloop der nieuwe verkiezingen.

art. 73 [1]*. De Koning heeft het recht om de Kamers der Staten-Generaal, elke afzonderlijk of beide te zamen, te ontbinden.*

Het besluit, waardoor die ontbinding wordt uitgesproken, houdt tevens den last in tot het verkiezen van nieuwe Kamers binnen veertig dagen, en tot het zamenkomen der nieuw verkozen Kamers binnen twee maanden.

De Raad van State, het koninklijk gezag waarnemende, oefent het recht van ontbinding niet uit.

Zoolang de zitting duurt worden de vergaderingen bijeengeroepen door den voorzitter.

Is de zitting gesloten, dan bepaalt de wet den dag der samenkomst van de nieuwe Kamer; nl. voor de opening, den derden Dinsdag in September; in geval van overlijden des konings of afstand der kroon, zoo alsdan de zitting gesloten is, den 5en dag na evengemelde gebeurtenis; en, zoo er wegens ontbinding nieuwe verkiezingen moeten plaats hebben, 5 dagen na afloop der herstemmingen. In de overige gevallen van ontbinding moet de eerste samenkomst van de nieuwe Kamers plaats hebben binnen twee maanden. Sluit echter de koning, zonder ontbinding, dan kan hij altijd weer oproepen in buitengewone zitting. Buitengewone zitting

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

heet elke zitting die niet op het gewone tijdstip is geopend.

Het recht van ontbinding is eerst in 1848 ingevoerd. Mr. Thorbecke bestrijdt het op verschillende gronden. „Het is niet te verbloemen: het beroep op de kiezers geschiedt onder voorwaarde, dat de Kroon aan de nieuw gekozene Vertegenwoordiging gehoorzame. Onder den naam van mede te regeeren oefenen de afgevaardigden de opperregeering.” Verder: „er moet, beweert men, een middel zijn, om verschil tusschen de Kroon en de meerderheid der afgevaardigden te beslissen. De kiezers zijn dat beslissend gezag. Bij wie is echter, in het stelsel eener constitutionele vertegenwoordiging, het beleid? Bij deze, of bij hen die afvaardigen? Het zoogenaamde beroep op de kiezers onderstelt het laatste. Het onderstelt, dat het om de meening der kiezers te doen is, en bij, dien zij benoemen, de hunne openbaart. Is deze onderstelling juist? Is zij grondwettig? Neen. De afgevaardigde heeft te handelen onafhankelijk van het inzigt der kiezers..... In allen gevalle, en wat ook de kiezers” (bij het uitbrengen hunner stem) „bepalen, zoo het waar is, dat hun oordeel moet beslissen, regeert de Kroon met hen en niet met de gekozenen. Heeft men in de laatsten het werktuig te zien van de meening of den wil der kiezers, dan is de constitutioneele vrijheid der vertegenwoordigers, hoofdbeginsel van alle hedendaagsche grondwetten, één leugen of eene vergissing” enz. [1])

De hoogleeraar Buys daarentegen acht het recht noodig, als gevolg van de ministerieele verantwoordelijkheid; daardoor is de volksvertegenwoordiging eene mederegeerende macht geworden, en hiervoor is overeenstemming tusschen haar en de Kroon noodig; òf de Minister òf de Kamer moet wijken. Had men geen ontbindingsrecht, dàn zou altijd de Minister moeten wijken, dus de Vertegenwoordiging oppermachtig zijn [2]).

De weinige afdoendheid van deze laatste redeneering springt in het oog. Van die „mederegeerende macht” staat in onze grondwet niets; men kan nog spreken van „wetgevende

1) Aanteekening op de Grondwet, Dl. I, bl. 272.
2) De Grondwet, Dl. I, bl. 297.

macht," doch deze bepaalt zich dan toch tot medewerking, zoodat, wordt deze geweigerd, de rechtstoestand niet gewijzigd wordt en het voortbesturen mogelijk blijft. De ministerieele verantwoordelijkheid brengt geenszins de *verplichting* mee om datgene te doen wat de eene of de andere Kamer verlangt. In rechtskundigen zin kan er van een saamregeeren door Kroon en Staten-Generaal geen sprake zijn. En waarom, bij verschil van inzicht, de ministers zouden *moeten* wijken, dat wordt door den hoogleeraar niet in het licht gesteld, en dat kon hij, zooals blijken zal, van zijn standpunt ook niet doen.

Nochtans heeft Mr. Buys, als hij beweert dat de minister *moet* wijken, gelijk; alleenlijk, dit berust niet op de beginselen onzer constitutie, maar op de in strijd met de grondwet ingevoerde praktijk: weigering van de vaststelling der staatsbegrooting. De hoogleeraar echter kon de noodzakelijkheid van wijken dáárop niet gronden, omdat ook hij het geoorloofde van evenbedoelde praktijk ontkent; diensvolgens moest hij de noodzakelijkheid van het ontbindingsrecht op iets anders gronden; doch hij is daarin niet geslaagd.

Hetgeen de hoogleeraar Thorbecke tegen het ontbindingsrecht heeft aangevoerd is op grondwettelijk standpunt niet wel te ontkennen. De noodzakelijkheid van wijken des ministers en de onvermijdelijkheid van een conflict bestonden in zijne oogen niet, omdat, ten tijde toen hij zijne „Aanteekening" schreef, hij de verwerping der begrooting enkel om politieke, buiten de begrooting gelegen motieven afkeurde. Tot zekere hoogte heeft dan ook Mr. van Houten gelijk, als hij beweert [1]) dat door het ontbindingsrecht de volkssouvereiniteit in de grondwet gebracht is. Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren, dan dit slechts dàn het geval wordt, wanneer dat ontbindingsrecht gebezigd wordt, niet, zoo als vroeger in Engeland, om een in de oogen der kroon betere Kamer te verkrijgen, maar als een der kroon opgedrongen partijmiddel om den minister, die anders (volgens Mr. Buys) zou *moeten* wijken, nog eene kans te geven tot aanblijven.

De budgetverwerping om redenen buiten de begrooting zelve gelegen is en zal altijd blijven de sluitsteen van het

1) De Staatsleer van Mr. J. R. Thorbecke, 2e druk, 1888, bl. 34.

stelsel, dat het Parlement plaatst *boven* de Kroon. Zoodra zij wordt losgelaten is het ontbindingsrecht niet meer noodzakelijk, vooral niet bij zoo korten zittingsduur van de Tweede Kamer als onze grondwet vaststelt. Niet alleen uit theoretisch, maar ook uit praktisch oogpunt is er veel tegen te zeggen; het kiezersvolk toch, waarop men een beroep schijnt te doen, komt gemeenlijk te staan tegenover eene quaestie van actueel regeeringsbeleid, waarover het vaak moeilijk met kennis van zaken kan oordeelen. Bovendien komt men meestal tot een onzuivere stemming, omdat de nieuwe Kamer natuurlijk over nog heel wat andere, vaak gewichtiger quaesties zal te beslissen hebben, dan die welke tot de ontbinding aanleiding gaf, en de kiezers dus het oog veel meer op de algemeene richting van het Kabinet dan op die speciale quaestie moeten gevestigd houden. Onder die omstandigheden is een beroep op het volk zeer bedenkelijk. Nog bedenkelijker wordt het als het Kabinet door de nieuw-gekozen Kamer wegens de ontbinding, dus wegens de poging om de volksstem te hooren, ter verantwoording wordt geroepen, gelijk in 1868, na de ontbinding van den 3en Januari 1868, is geschied. Wat beteekent een recht gegeven ter oplossing van conflicten, wanneer ook het gebruik maken dáárvan kan leiden tot een conflict?

Wil men naast de volkomen zelfstandigheid der Staten-Generaal ook de zelfstandigheid der kroon handhaven, dan moet niet alleen aan het hoofd van den staat zekere financieele onafhankelijkheid worden gewaarborgd, zooals dit b.v. in de Vereenigde Staten het geval is, maar is ook een goed geregelde volksraadpleging, d. w. z. een van den koning persoonlijk uitgaande raadpleging van het volk omtrent een geformuleerd voorstel, doelmatig. Hierover nog een enkel woord.

De kroon begeert, en behoort ook, in overeenstemming te regeeren met de rechtmatige behoeften en wenschen van het volk; zij mag in de volksvertegenwoordiging de uitdrukking daarvan zien, maar behoeft dit niet te doen; bij verschil van inzicht behoort, om eigen gevoelen te doen zegevieren, de Kamer geen geweld te bezigen — weigering van voor het regeeren onmisbare geld *is* geweld — en evenmin de koning door Kamerontbinding een beroep te doen op het volk, dat in quaesties van algemeene politiek te veel door de oogen

van anderen moet zien. Liever wachte men op de vierjarige vernieuwing der Kamer.

Het kan echter gebeuren, en het is zoowel hier als elders gebeurd, dat een vertegenwoordiging, hoewel als politieke vergadering de meerderheid achter zich hebbende, nochtans wetten aanneemt waartegen bijkans heel het volk in verzet komt, doch die zij ter voorkoming eener *politieke crisis* zich verplicht acht aan te nemen. In zulk een geval worden de behoeften of de belangen der natie ondergeschikt gemaakt aan de eischen der politiek. Daartegen kan wel het hoofd van den staat zijn veto doen gelden; maar de historie leert dat in eene monarchie de uitoefening daarvan heden ten dage uiterst moeilijk is,[1]) omdat het den schijn heeft alsof de kroon, één eenig persoon dus, zich verzet tegen de begeerte van gansch het volk. De kroon, ten aanzien van dit bepaalde punt geen vertrouwen stellende in de vertegenwoordiging, noch in het juist inzicht harer ministers (men denke b.v. aan de wet op het lager onderwijs in 1878), moet niettemin, indien zij geen kans ziet haar kabinet door een ander te vervangen, den maatregel goedkeuren, tenzij zij zelve gesteund wordt door het volk. Tot regeeren is het volk nooit geroepen, maar het oordeel over een wetsvoorstel valt geenszins buiten zijn gezichtskring; in onze oud-germaansche instellingen reeds gold het beginsel, dat zonder instemming van het volk zelf *de rechtstoestand niet mocht worden veranderd*, al werd in die dagen geenszins onder „volk" allen die op het grondgebied woonden verstaan.[2]) Waarom zou het volk wel in staat zijn personen te toetsen aan allerlei programmaas van beginselen van staatsbeleid waaromtrent bekwame staatslieden vaak nog geen gevestigd gevoelen hebben, doch niet zijn oordeel uit te spreken over een in wettelijken vorm gekleed beginsel? Wanneer het daartoe opgeroepen wordt, oordeelt het niet over politieke vraagstukken; het stemt niet vóór of tegen ministers; ook niet vóór of tegen algemeene, vage en vèr strekkende programmaas, maar over de toepas-

1) Niet in eene Republiek; althans wordt in de Vereenigde Staten het Veto zeer vaak toegepast; tot aan Cleveland in 132, door Cleveland (1885—1889) in 301 gevallen.

2) Zie bl. 367.

sing van een beginsel op een bepaald geval, nadat de discussiën daarover in de volksvertegenwoordiging, dus met inachtneming van de regelen van een geordend debat, hebben plaats gehad. In Zwitserland zijn, met toepassing van het zoogenaamde referendum, meermalen zeer gewichtige maatregelen bij groote meerderheid verworpen, en bleef toch later de regeering die ze had voorgesteld de meerderheid behouden in de colleges aan wie de politieke leiding des lands wordt toevertrouwd. Dit bewijst dat het oordeel over bepaalde wetsvoorstellen geenszins altijd behoeft saam te vallen met het oordeel over de politieke richting der voorstellers. Ook ten onzent zou de kroon het volk direct moeten kunnen raadplegen, alvorens te beslissen of zij van haar recht van veto gebruik had te maken. Zoodanige raadpleging zou niet noodzakelijk een ministerieele crisis tengevolge behoeven te hebben. Zoowel de kroon die haar zelfstandigheid wenscht te handhaven, als zij die meenen dat het volk in haar eigen zaak moet worden gekend, zouden een in bovenbedoelden geest geregelde volksraadpleging behooren toe te juichen. Zij ware in elk geval veel beter dan het recht van ontbinding der Staten-Generaal.

Art. 104 luidt:

Bij ontbinding van eene der Kamers of van beide sluit de Koning tevens de zitting der Staten-Generaal. Art. 104.

Zoowel wanneer de Tweede als wanneer de Eerste of de beide Kamers ontbonden worden, moet de zitting der Staten-Generaal worden gesloten en heeft er een nieuwe verkiezing plaats. Geheel anders dus, dan bij de periodieke vernieuwing; dan geschiedt de keuze terwijl de oude Kamer nog zit, en blijft deze tot aan de optreding van de nieuwe. Daaruit heeft men afgeleid dat ook de gevolgen eener ontbinding geheel zouden moeten verschillen van die der periodieke hernieuwing[1]). Bij ontbinding vervielen dan ook volgens het Reglement van Orde der Tweede Kamer, alle werkzaamheden der Kamer. Niettemin is het R. v. O. in 1917, toen in verband met de grondwetsherziening een ontbinding moest

1) Zie boven bl. 417.

plaatsgrijpen op dit punt gewijzigd, zoodat ontbinding thans geen „stuiting” meer met zich meebrengt. Motief was vooral, dat het Parlement van een periodiek samengeroepen college feitelijk tot een permanent instituut was vergroeid, dat blijft bestaan ook al worden de leden naar huis gezonden. De Eerste Kamer, wier Reglement over de zaak zwijgt, schijnt zich echter nog op het oude standpunt te stellen. Dat standpunt neemt ook de wet in, waar eene loopende enquête (art. 28 wet van 5 Aug. 1850, Stsbl. n°. 45), alsmede de bij de Kamer aanhangige aanklachten tegen ministers (art. 16 wet van 22 April 1855, Stsbl. n°. 33) vervallen na ontbinding. De griffiers en beambten bleven, ook toen de Kamer nog de oude opvatting huldigde, in functie.

Provinciale staten en gemeentebesturen.

In een vorig hoofdstuk is uiteengezet, dat de colleges die aan het hoofd staan van gemeenten en provincies in hun wezen zijn bestuurcolleges, bekleed als zij zijn met een zelfstandige, zij het dan ook aan den souverein ontleende regeermacht. Hun bevoegheden zijn geen andere, en kunnen nooit andere zijn, dan die, welke hun bij de wet zijn toegekend; zoolang zij binnen de grenzen hunner bevoegdheid handelen zijn zij, ook tegenover het bestuur des lands, volkomen zelfstandig, zij het ook dat hun handelingen in sommige gevallen moeten worden goedgekeurd, in andere kunnen worden vernietigd door hoogere colleges of door den koning. Hun roeping is niet de regeering te controleeren, of tegenover haar de rechten en vrijheden des volks te verdedigen; zij zijn zelve regeering, doch regeering binnen een vrij nauwkeurig omschreven kring. Zij zijn geen vertegenwoordigers van het volk, maar door het volk gekozen bestuurders; bestuurders die zelfstandig hebben te oordeelen en te beslissen, en wier onafhankelijkheid hierin een waarborg vindt, dat de tijd hunner aftreding enkel en alleen afhangt van wettelijk vastgestelde tijdstippen, terwijl zij nimmer door iemand, tenzij dan in enkele wel omschreven gevallen door den strafrechter, wegens hunne daden tot verantwoording kunnen worden geroepen.

Daar de gemeenten historisch gevormde, zich zelven be-

heerende deelen des Rijks zijn, maar als zoodanig geen eigenlijk gezegde politieke beteekenis hebben, en niet bevoegd zijn zich als zoodanig in de Staten-Generaal te doen vertegenwoordigen, zoo heeft men, bij de keuze van hare besturen, minder op de politieke richting der candidaten dan op hun bestuursbekwaamheid het oog te slaan. Die besturen zijn trouwens gebonden aan de wetten, en kunnen daarin geen verandering brengen. Wanneer, vooral ten aanzien van sommige wetten, de praktijk zich vaak in een tegenovergestelde richting heeft bewogen, bewijst dit slechts hoe weinig ons volk in den geest zijner eigen instelingen is doorgedrongen, en hoe zwak nog bij velen het besef is, dat de toepassing eener wet nimmer door het oordeel over die wet mag worden beheerscht.

Voor de staten der provincie geldt het zooeven opgemerkte in mindere mate, omdat deze ook als kiescollege voor de Eerste Kamer moeten dienst doen.

Juist omdat de leden der gemeente- en provinciale besturen geen volksvertegenwoordigers, maar met gezag bekleede bestuursleden zijn, behoort zooveel mogelijk aan de geheele bevolking het recht om die besturen te kiezen worden toegekend; anders trekt men den eenen burger voor boven den anderen. Wel kan zulk een uitgebreid kiesrecht aanleiding geven tot misbruik; mogelijk is het dat ook in die besturen, vooral in de gemeentebesturen, het privaat belang der groepen den boventoon voert, en dat zij die het beheer der financiën hebben die financiën ten bate van enkele groepen bezigen, of op onrechtvaardige wijze de lasten verdeelen. Maar daartegen kan en behoort te worden gewaakt door doelmatige wettelijke bepalingen; voorts door invoering, althans in groote steden, van proportioneel kiesrecht, en door aan onderdeelen de keuze van een bepaald aantal raadsleden toe te staan. Een proportioneel kiesrecht, dat niet dient ter krachtmeting van partijen maar ter verzekering van de keuze van geschikte, zij het dan ook niet altijd populaire personen, heeft vaak in de praktijk uitstekend voldaan; b.v. bij de keuze van de Londensche Schoolboards.

Werd, behoudens de noodzakelijke uitzonderingen, het kiesrecht tot alle gemeentenaren uitgebreid, en tevens vooral voor groote en welvarende gemeenten, het aantal raadsleden

aanzienlijk vermeerderd, dan zou dit aan een gezonde volksontwikkeling te stade komen, vooral indien men evenals tot dusver den gemeentebesturen het ter hand nemen van allerlei zaken van algemeen nut vergunt, en de gemeentebesturen in ruime mate gebruik maken van hun bevoegdheid om commissies te benoemen. Vele zaken, vooral die welke feitelijk een monopolie zijn, kunnen zeer wel van wege het gemeentebestuur in het belang der ingezetenen worden verricht, mits maar behoorlijke regels gesteld worden om te zorgen dat zulke zaken van publiek nut door de gebruikers zelven, en niet uit de opbrengst der algemeene belastingen worden bekostigd, en voorts het toezicht daarop wordt opgedragen aan personen gekozen uit en door de gemeentebesturen.

Het is er echter ver van daan, dat men na het tot stand komen van de eenheid des Rijks terstond de nieuwe beteekenis van onze provinciën en gemeenten heeft ingezien. In 1814 werden de standen hersteld: *a.* de edelen of ridderschappen; *b.* de steden; *c.* de landelijke stand. De kiesreglementen voor de edelen moesten worden goedgekeurd door den koning. Eveneens die voor de steden; in alle steden waren kiescolleges, ter bezetting van de plaatsen in den raad. Voor den landelijken stand werden de provincies in districten verdeeld.

Mr. Thorbecke noemt deze herstelling eene „vergissing"; inderdaad had zij geen wortel meer in de geschiedenis; de bodem, waarop vroeger die standenverdeeling was gewassen, bestond niet meer. Ook was de beteekenis der gemeenten een andere geworden. Als zelfstandige rijkjes hadden de gemeenten niets meer te beduiden; haar beteekenis voor de ontwikkeling van het maatschappelijk leven werd nog niet gevoeld; geen wonder, dat gedurende de eerste periode na het herstel onzer onafhankelijkheid het politiek leven in ons land gekwijnd heeft.

De artikelen 127 en 143 luiden;

artt. 127, 143. *art.* 127 [1]). *De leden der Provinciale Staten worden voor zes jaren rechtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen der provincie, tevens Nederlanders, die de door de wet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaar mag zijn, hebben bereikt.*

Het tweede en derde lid van art. 80 *zijn hierbij van toepassing.*

De helft dier leden treedt om de drie jaren af.

Om lid der Provinciale Staten te kunnen zijn wordt vereischt, dat men mannelijk Nederlander en ingezeten der provincie zij, niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van vijf en twintig jaren vervuld hebbe.

De verkiezing van de leden der Provinciale Staten heeft plaats op de wijze door de wet te regelen.

art. 143 [1]). *Aan het hoofd der gemeente staat een raad, welks leden rechtstreeks voor een bepaald aantal jaren worden gekozen door de mannelijke ingezetenen der gemeente, tevens Nederlanders, die de door de wet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.*

Het tweede en het derde lid van art. 80 *zijn hierbij van toepassing.*

Om lid van den raad te kunnen zijn wordt vereischt dat men mannelijk Nederlander en ingezeten der gemeente zij, niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van drie en twintig jaren vervuld hebbe.

De verkiezing van den raad heeft plaats op de wijze door de wet te regelen.

De voorzitter wordt door den Koning, ook buiten de leden van den raad benoemd en door hem ontslagen.

Bij de grondwetherziening in 1848 is het kiesrecht voor de Provinciale Staten op gelijken voet geregeld als dat voor

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

de Tweede Kamer, daar de Staten geroepen worden tot de keuze van de Eerste Kamer; ook het kiesrecht voor de gemeentebesturen berustte op denzelfden grondslag, doch breidde zich verder uit. Hoewel de tegenwoordige bepalingen misschien meer dan de vroegere den wetgever de vrijheid laten het gemeentelijk kiesrecht geheel naar eigen inzicht te regelen, en dan ook eene poging gedaan is om het gemeentelijk kiesrecht aanzienlijk te beperken, was toch, bij de artt. 6 en 7 der kieswet zooals die luidde vóór de ingrijpende wijziging van 1917 in verband met de grondwetsherziening van dat jaar, dit kiesrecht bijkans geheel op denzelfden voet geschoeid als dat voor de Tweede Kamer; alleen was de eisch gesteld dat die rijkskiezers, die niet (voor ten minste *f* 1.—) in de grondbelasting, of die niet in de vermogens-, in de bedrijfs- of in de personeele belasting (wat deze laatste betreft naar een of meer der vijf eerste grondslagen) waren aangeslagen, behalve dat zij aan de andere eischen moesten voldoen, bovendien in de gemeente moesten zijn aangeslagen in eene plaatselijke directe belasting, tot zeker bedrag in de wet nader aangeduid. Voorts moeten de provinciale kiezers ingezetenen der provincie, gemeentekiezers ingezetenen der gemeente zijn.

Noch bij Koninklijk besluit, noch krachtens eene algemeene wettelijke bepaling, noch krachtens eene speciale wet kunnen de provinciale staten worden ontbonden, omdat de zittingsduur der leden bij de grondwet zelve is vastgesteld. Het recht van ontbinding van een lichaam verzwakt dat lichaam eenigermate, en kan dus, als de rechten en bevoegdheden daarvan bij de grondwet zijn vastgesteld, nimmer stilzwijgend uit 's konings algemeen regeeringsgezag worden afgeleid. Liet de grondwet de ontbindbaarheid van de Provinciale Staten toe, dan zou de reden waarom men de Staten-Generaal of Volksvertegenwoordiging in twee Kamers verdeelt, en de eene Kamer door indirecte, de andere door directe verkiezingen laat samenstellen, zoo goed als geheel vervallen. Het ware dan eenvoudiger de Eerste Kamer maar af te schaffen. Het ontstaan van een conflict tusschen de beide Kamers is mogelijk; nl. tengevolge van het afstemmen eener begrooting door de Eerste Kamer; doch er is veel te zeggen voor de stelling, dat de begrootingen moeten, — maar dan ook moe-

ten — worden vastgesteld bij besluit van de Tweede Kamer alleen.

Art. 128 luidt als volgt:

Niemand kan tegelijk zijn lid der Eerste Kamer van de Staten-Generaal en lid der Staten eener provincie, noch ook lid der Staten van meer dan ééne provincie. art. 128.

De onvereenigbaarheid waarvan hier sprake is, is alleen voorgeschreven met het oog op de staatsregeling in het algemeen; de grondwet verbiedt niet, in de provinciale wet bepalingen op te nemen omtrent de onvereenigbaarheid van het bekleeden van het lidmaatschap der Staten met andere betrekkingen. Men vindt zulk eene bepaling in art. 21 der provinciale wet.

De artikelen 129, 131 en 132 luiden:

art. 129. *De leden der Staten leggen bij het aanvaarden hunner betrekking den volgenden eed of belofte af:* artt. 129, 131, 132.

„Ik zweer (beloof) trouw aan de Grondwet en aan de wetten des Rijks."

„Zoo waarlijk helpe mij God almachtig!" („Dat beloof ik!")

Zij worden tot dien eed (belofte) toegelaten na alvorens te hebben afgelegd gelijken eed (verklaring en belofte) van zuivering als hierboven in art. 87 *voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is bepaald.*

art. 131. *De leden der Staten stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die benoemen.*

art. 132.[1] *Omtrent het beraadslagen en stemmen gelden de regels in de artt.* 105, 106, *en* 107 *ten aanzien van de Kamers der Staten-Generaal voorgeschreven.*

Ten aanzien van de eedsaflegging en het stemmen der leden zonder last of ruggespraak met hen die benoemen, worden den leden dezelfde verplichtingen opgelegd als dien der Tweede Kamer. Ook omtrent het beraadslagen en stemmen gelden dezelfde regels als voor de Kamers der Staten-Generaal; maar voor de leden der gemeentebesturen vindt men dezelfde bepalingen niet.

1) Gewijzigd in 1917, zie Aanhangsel.

Schorsing van sommige grondwettelijke bepalingen.

Artikel 187 luidt:

art. 187. *Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan door of van wege den Koning elk gedeelte van het grondgebied des Rijks in staat van oorlog of in staat van beleg verklaard worden. De wet bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks geschieden kan en regelt de gevolgen.*

Bij die regeling kan worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten deele op het militair gezag overgaan; en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden.

Daarbij kan wijders afgeweken worden van de artt. 7, 9, 158 *en* 159 *der Grondwet.*

Voor het geval van oorlog kan ook van art. 156, *1ste lid, worden afgeweken.*

Inter arma silent leges, was de oude spreuk; edoch, het is wenschelijk de toepassing ervan zoo zeldzaam mogelijk te doen zijn. Ook kunnen er, voornamelijk bij binnenlandsche troebelen, toestanden ontstaan, waarin het niet zeker is of er oorlog is dan wel vrede.

Eenigermate werd tot dusver deze stof geregeld door de loi du 10 juillet 1791 en het décret impérial du 24 décembre 1811; het was echter twijfelachtig of die wetten bij ons rechtskracht hadden; in elk geval waren zij onvoldoende.

Bij de laatste grondwetherziening heeft men de noodzakelijkheid ingezien, om, wilde men een doelmatige wet voor den staat van oorlog en beleg maken, den wetgever de bevoegdheid te geven daarbij van eenige bepalingen der grondwet af te wijken. Onder die bepalingen heeft men ook opgenomen de artikelen 9, 156 en 158; doch dit was onnoodig, omdat deze artikelen zelve den wetgever reeds de noodige vrijheid van beweging laten.

Het artikel spreekt van staat van oorlog en staat van beleg; deze woorden moeten niet verward worden met toestand

van oorlog of met werkelijk beleg; zij hebben een technische beteekenis en duiden een rechtstoestand aan. Niet slechts oorlog, maar ook gevaar voor oorlog en binnenlandsche onlusten kunnen aanleiding geven tot het verklaren van het grondgebied in staat van oorlog of van beleg. Alleen het laatste lid van art. 187 heeft het geval van werkelijken oorlog op het oog. Art. 156 gaat verder dan art. 187, vermits het den wetgever vrijlaat ook in andere gevallen, b.v. bij oproer, een specialen rechter aan te wijzen.

Bij de wet van 23 Mei 1899 (Stsbl. n°. 128) „houdende bepalingen ter uitvoering van art. 187 der grondwet", zijn de wijze waarop en de gevallen waarin elk gedeelte van het grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg kan worden verklaard vastgesteld, alsmede de regeling van de gevolgen daarvan. Bij art. 5 van die wet is bepaald dat, behalve in het geval van een vijandelijken inval, onverwijld een voorstel van wet wordt gedaan aan de Staten Generaal om het voortduren van den staat van oorlog of van den staat van beleg bij de wet te bepalen, en dat, als die wet niet tot stand komt, de staat van oorlog en die van beleg worden gerekend te zijn opgeheven met den dag, waarop de kennisgeving van dat niet tot stand komen ter plaatse zal zijn bekend gemaakt op de wijze, door het militair gezag bepaald. Alzoo is nu wel de koning bevoegd den staat van oorlog en dien van beleg af te kondigen, maar niet om hem te doen voortduren. Dit is met de woorden van de grondwet in strijd; het is de koning die beslist; de wet regelt alleen de wijze waarop en de gevallen waarin „de verklaring van het grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg" kan geschieden. Men heeft zich, ter verdediging, beroepen op hetgeen bij de behandeling van art. 187 is voorgevallen, maar het is te betwijfelen of, tegen de duidelijke letter van de grondwet in, zulk een beroep op de geschiedenis van het artikel toelaatbaar is. In geval van binnenlandsche troebelen kan de bij voornoemd artikel 5 aangebrachte beperking van 's konings vrijheid om te handelen wel eens bedenkelijke gevolgen hebben, omdat in zulke gevallen zekere verstandhouding van Kamerleden met partijaanvoerders geenszins tot de onmogelijkheden of zelfs tot de onwaarschijnlijkheden behoort.

Grondwetverandering.

De grondwet dient om gedurende hare werking overheid en volk, Kroon en Staten-Generaal, te binden aan zekere algemeene staatkundige of politieke beginselen en aan instellingen die geacht kunnen worden den grondslag uit te maken der constitutie. Vermits het recht rekening heeft te houden met de steeds zich wijzigende maatschappelijke toestanden en behoeften, en dus voortdurende wijziging en nadere formuleering behoeft, moet ook de grondwet kunnen worden gewijzigd, en die wijziging zelfs niet te bezwaarlijk worden gemaakt. Is men daar bevreesd voor, en wil men de grondwet liefst onveranderd laten, dan dient zij veel korter en beknopter te zijn dan thans.

Grondwetwijziging geschiedt ten onzent op voorstel van den wetgever, doch dit is daarom nog niet, gelijk Mr. Thorbecke het noemt 1), „een voorstel door de gewone aan de grondwetgevende macht", omdat zulke „machten" niet bestaan. Ook is niet juist de publicatie van 14 October 1848 (Stsbl. n°. 71), waarin staat dat het staatsgebouw op de grondwet berust. Alsof zonder grondwet er geen gezag en geen staat meer zijn zou. Uit het feit dat de grondwet zelve voortdurend door menschen gewijzigd wordt, blijkt dat zij niet zelve grondslag is, maar op den wil of de instemming van menschen berust. Juister is het te zeggen dat, vermits elke regeering in overeenstemming behoort te zijn met de rechtsovertuiging des volks, 's lands regeering soms verplicht kan zijn te onderzoeken, of die rechtsovertuiging wijziging der grondwet vordert. Daarvoor nu wordt eene bijzondere procedure voorgeschreven, ten einde den volkswensch te leeren kennen, te leiden en tot zijn recht te doen komen, zonder de staatsinrichting zelve op losse schroeven te zetten.

De volksovertuiging kon men op twee wijzen raadplegen: òf door ontbinding der Kamers na aanneming der voorgestelde wijzigingen, òf door tijdelijke toevoeging van nieuwe leden, gekozen met het uitsluitend doel om zich over de

1) Aanteekening, Dl. II, bl. 307.

voorgestelde wijzigingen uit te spreken. In vroegere grondwetten werd het middel van toevoeging gekozen. Deze geschiedde dan ook door de provinciale staten. Maar sinds 1848 worden de kiezers zelven geraadpleegd. Voor de eindbeslissing door de nieuwe Kamers wordt dan een buitengewone meerderheid, nl. $^2/_3$ van de stemmende leden vereischt.

Schijnbaar is hierin bij de laatste grondwetherziening niets gewijzigd, maar in werkelijkheid wel. Tengevolge van de periodieke algemeene aftreding van de leden der Tweede Kamer kan de regeering kort vóór de periodieke aftreding eene wijziging voorstellen; wordt deze aangenomen, dan wordt de Kamer, die toch heengaat, pro forma ontbonden, en wordt door de nieuwe Kamer over het voorstel tot wijziging beslist. Aanneming kan slechts geschieden bij een buitengewone meerderheid van stemmen. Dit is dus zoo eenvoudig mogelijk. Kamerontbinding is voor sommigen lichtelijk een middel tot verhaasting van hun politieken dood. Vroeger moest de Kamer, wilde zij grondwetwijziging, tot die verhaasting meewerken. Thans kunnen ontbinding en aftreding samenvallen, en behoeven Kamerleden dus niet meer hun politieken zelfmoord te bevorderen.

art. 194. Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. De wet verklaart dat er grond bestaat om het voorstel, zoo als zij het vaststelt, in overweging te nemen. art. 194.

Een nieuwe grondwet, zooals wij er gedurende het tijdperk van 1798—1806 voortdurend gehad hebben, is zonder gewelddadige revolutie niet meer mogelijk. Hetgeen niet gewijzigd wordt blijft bestaan, en bij verwerping van het nieuwe blijft het oude. In 1815 is wel eene algemeene omwerking noodig geweest, doch dit belet niet dat wij nog altijd leven onder de grondwet van 1814.

Elk voorstel tot verandering wordt afzonderlijk overwogen; van de regeering hangt het af hoeveel artikelen zij in één en hetzelfde voorstel wil opnemen. Door de opneming in één ontwerp worden die artikelen onverbrekelijk aan elkaar verbonden, daar bij de behandeling in de nieuwe Kamers

amendementen *niet* worden toegelaten. Het wetsvoorstel moet dus in zijn geheel worden aangenomen of verworpen. Maar de regeering heeft het niet in hare hand de eenmaal bij wet voorgestelde wijzigingen, om welke reden ook, niet aan het oordeel en de beslissing der nieuwe Kamers te onderwerpen. Want aan de wet moet uitvoering gegeven, en het voorstel dus in overweging genomen worden. Maar den koning kan de bevoegdheid om aan de door de nieuwe Kamers aangenomen wijzigingen zijne goedkeuring te onthouden (art. 120) rechtens niet worden betwist.

art. 195. *art.* 195. *Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitgebrachte stemmen de aan haar overeenkomstig voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen.*

Zeventien leden der Eerste Kamer kunnen derhalve elke grondwetherziening onmogelijk maken.

art. 196. *art.* 196. *Gedurende een regentschap kan in de troonopvolging geene verandering worden gebracht.*

Deze bepaling is, ter wijziging van art. 198 G.W. 1848, bij grondwetwijziging van 5 December 1884 (Stsbl. n°. 229), ingevoerd. Zij werd noodzakelijk geacht wegens den gezondheidstoestand waarin koning Willem III destijds verkeerde. Grondwetherziening werd voorbereid, doch men vreesde dat zij niet meer bij 's konings leven tot stand zou kunnen komen, en dat een langdurig regentschap in 't vooruitzicht was.

De vroegere bepaling, volgens welke gedurende het regentschap de grondwet niet mocht worden veranderd, werd indertijd reeds door het kamerlid Mr. Groen van Prinsterer bestreden, maar men wilde hem zelfs het woord daarover niet geven. In 1884 werd zij met algemeene stemmen verworpen. Tempora mutantur.

Vrees voor besnoeiing van de koninklijke macht door middel eener grondwetwijziging gedurende het regentschap is vrij denkbeeldig, omdat er niet veel meer aan te besnoeien

valt. Alleen de erfopvolging zou kunnen worden gewijzigd, maar die blijft ook nu gedurende het regentschap in elk geval onaangeroerd. Wel zou men onder het regentschap eerst eene wijziging van art. 196 zelf kunnen voorstellen, ten einde dan daarna te komen tot wijziging in de erfopvolging. Maar dit mag wel gerangschikt worden onder de casus non dabiles.

art. 197. *De veranderingen in de Grondwet, door den Koning en de Staten-Generaal vastgesteld, worden plechtig afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd.* art. 197.

De nieuwe bepalingen, door den koning bekrachtigd, worden in verschillende Staatsbladen geplaatst en daarna plechtig afgekondigd; laatstelijk is dit geschied bij publicatie van 29 November 1917 (Stsbl. n°. 663). In de Staatsbladen n°. 660—662 zijn de toen in de grondwet aangebrachte wijzigingen opgenomen. Zij vormen één geheel met de grondwet; joints, — niet: ajoutés — zegt art. 234 van den franschen tekst van de grondwet 1815.

Additioneele artikelen.

Art. I luidt:

Alle bestaande autoriteiten blijven voortduren, totdat zij door andere, volgens deze Grondwet, zijn vervangen. art. I.

Dit spreekt van zelf; de autoriteiten berusten niet op de wet, maar ontleenen haar bevoegdheid aan het hoofd van den staat, die gebonden is aan de grondwet en deze behoort uit te voeren. De wet voert zich zelve niet uit. Wel kan zij, daar ook zij van het hoofd van den staat uitgaat, eene bepaling opnemen krachtens welke, op het oogenblik dat de koning de wet afkondigt, het ambt en dientengevolge de ambtenaar vervalt. Dit had o. a. plaats bij de invoering der herziening van 1848. Zie art. 2 der toenmalige additioneele artikelen, waarbij men het oog had op de ad vitam benoemde leden der Eerste Kamer.

Art. II luidt:

art. II. *Alle op het oogenblik der afkondiging van de veranderingen in de Grondwet verbindende wetten, reglementen en besluiten worden gehandhaafd, totdat zij achtereenvolgens door andere worden vervangen.*

De grondwet is een regel voor den koning en diens ambtenaren, alsmede voor den wetgever; de ingezetenen zelf worden gebonden door de wetten, niet onmiddellijk door de grondwet. Waar echter om eene grondwettelijke bepaling gevolg te doen hebben geene wet vereischt wordt, zooals b.v. het geval was ten aanzien van de vrijheid van onderwijs geven, (art. 194 G.W. 1848), daar werkt de grondwet terstond na hare afkondiging. Volgens Mr. Thorbecke [1]) vervalt datgene wat in strijd is met de grondwet; maar dan zou art. II (gelijkluidend met art. 2 G.W. 1848) overbodig zijn, want dat niet vervalt datgene wat niet met de grondwet strijdt spreekt toch wel van zelf.

art. III. *art. III. De heerlijke rechten betreffende voordracht of aanstelling van personen tot openbare betrekkingen zijn afgeschaft.*
De opheffing der overige heerlijke rechten en de schadeloosstelling der eigenaren kunnen door de wet worden vastgesteld en geregeld.

Onbillijk zou het geweest zijn deze rechten, vroeger in commercio en waarvan sommige zelfs *van* den staat gekocht waren, zonder vergoeding af te schaffen.

Het kerkelijk collatierecht is hersteld bij Souverein Besluit van 26 Maart 1814 (Stsbl. n°. 46). Het bleef ook na 1848 bestaan, doordat in het 1e lid van art. 4 der additioneele artikelen G.W. 1848 opzettelijk het woordje „openbare" is ingevoegd. Maar bij de wet van 16 December 1861 (Stsbl. n°. 124) deed de staat afstand van dit recht.

Het tweede lid van dit artikel berust op de onderstelling dat de heerlijke rechten nog bestaan. Zij waren afgeschaft bij art. 25 algemeene bepalingen, staatsregeling 1798, doch

1) Aanteekening Dl. II, bl. 321.

werden hersteld bij Souvereine Besluiten van 26 Maart 1814 (Stsbl. n°. 46), 21 September 1814 (Stsbl. n°. 101) en 8 Februari 1815 (Stsbl. n°. 11). Hun geldigheid is wel betwist, doch door den Hoogen Raad erkend.

Voor jachtrecht: zie art. 3 wet van 13 Juni 1857 (Stsbl. n°. 87). Voor tiendrecht: wet van 16 Juli 1907 (Stsbl. n°. 222). Het jachtrecht is afkoopbaar gesteld; het tiendrecht is afgeschaft.

art. IV. Art. 151 der Grondwet is niet toepasselijk ten aanzien van aardhaling, ingeval de specie wordt genomen van gronden, waarop de verplichting tot levering tegen of zonder vergoeding, krachtens gewoonte of verordening, zoowel als uit anderen hoofde, in 1886 rustte. art. IV.

Bij de artikelen 65—67 der onteigeningswet (4 Juli 1850, Stsbl. n°. 37) was bepaald op welke wijze de schadeloosstelling bij aardhaling zou worden geregeld; doch die artikelen werden niet toepasselijk verklaard „in geval de specie genomen wordt van gronden, waarop de verplichting tot levering tegen of zonder vergoeding mocht rusten." De Hooge Raad besliste bij arrest van 12 Februari 1858 [1]), „dat geen verordening of gewoonte de verplichting om aarde te leveren vestigen kan; dat de verplichting alleen op overeenkomst kan berusten." Derhalve moest, waar geen overeenkomst tot levering verplichtte, steeds voor aardhaling vergoeding worden gegeven. Toen is de zoogenaamde explicatieve wet van 1 Juni 1861 (Stsbl. n°. 54) tot stand gekomen, krachtens welke art. 68 der onteigeningswet wordt gelezen: „de artikelen 65/67 zijn niet toepasselijk in geval de specie genomen wordt van gronden, waarop de verplichting tot levering tegen of zonder vergoeding, krachtens gewoonte of verordening, zoowel als uit anderen hoofde mocht rusten. Geen nieuwe verplichting van dien aard kan na afkondiging dezer wet (d. i. de onteigeningswet van 1850) door gewoonte of verordening worden gevestigd." Alzoo zou voortaan in het gestelde geval geen vergoeding worden betaald. De explicatieve wet had ook terugwerkende kracht. Het is te betwijfelen of zoo iets mag bepaald worden; of het niet in strijd is met de rechtvaardigheid

1) Weekbl. v. het Recht n°. 1936.

en met de bepalingen der grondwet omtrent onteigening. Hoe dit zij, de zaak is in 1887, e plenitudine protestatis legislatoris, grondwettelijk geregeld bij dit artikel IV.

Art. V luidt:

art. V. *Het eerste lid van art. 152 der Grondwet blijft buiten toepassing, totdat de wettelijke regeling omtrent de gevallen waarin geene schadeloosstelling in geval van vernietiging of voortdurende of tijdelijke onbruikbaarmaking van eigendom verleend wordt, zal zijn in werking getreden.*

Dit artikel, dateerende van 1887, is noodig, omdat anders die verordeningen welke vernietiging zonder vergoeding voorschrijven vervallen zouden; immers beveelt art. 152 schadeloosstelling, zoolang eene wet niet het tegendeel vaststelt. Zonder dit artikel zou die grondwettelijke bepaling onmiddellijk door den rechter moeten worden toegepast. Intusschen is de in art. V bedoelde wet nimmer tot stand gekomen, zoodat art. 152 nog steeds een doode letter is.

Er zijn wel speciale wetten die vernietiging voorschrijven zonder vergoeding; b.v. reeds vóór 1887 die van 5 Juni 1875 (Stsbl. n°. 110); dit is evenwel niet in strijd met art. 152 der grondwet.

artt. VI, VIII, IX, XI. *art. VI.*[1]) *Behoudens het recht des Konings om de Kamers der Staten-Generaal of eene van die Kamers te ontbinden, blijven de beide Kamers, zooals die op het tijdstip der afkondiging van de wetten, houdende veranderingen in de Grondwet, zijn zamengesteld, bestaan tot op den dag der opening der nieuwe Kamers. Zijn vóór dien dag verkiezingen noodig ter vervulling van plaatsen, die door ontslag, overlijden of om eene andere reden openvallen, dan geschieden deze overeenkomstig de op den dag der genoemde afkondiging bestaande bepalingen. De Koning bepaalt het tijdstip der opening van de nieuwe Kamers, zoo kort mogelijk na de verkiezingen in art. IX bedoeld.*

art. VIII. Na de afkondiging van de wetten, houdende

1) Bij de grondwetwijziging van 1917 zijn de Add. Artt. VI, VIII, IX, XI, vervangen door de artikelen VI, X, XI, XII (nieuw), zie Aanhangsel.

veranderingen in de Grondwet, heeft eene herziening plaats van de kiezerslijsten en van de lijsten der hoogstaangeslagenen, overeenkomstig de wet van 4 Juli 1850 (Stsbl. n°. 37), gelijk zij bij art. VII is gewijzigd.

Voor de herziening der kiezerslijsten worden de termijnen van art. 1 sub c, en van art. 7 dier wet gesteld op den 21sten dag na de bedoelde afkondiging. De kiezerslijsten worden vastgesteld uiterlijk op den 40sten en gesloten uiterlijk op den 77sten dag na die afkondiging.

Voor de herziening van de lijsten der hoogstaangeslagenen wordt de termijn van art. 73 dier wet gesteld op den 49sten dag na de bedoelde afkondiging. Zij worden vastgesteld uiterlijk op den 77sten en gesloten uiterlijk op den 105den dag na die afkondiging.

De eerstvolgende herziening van de kiezerslijsten en van de lijsten der hoogstaangeslagenen heeft plaats in 1889.

art. IX. De verkiezingen voor de nieuwe Kamers der Staten-Generaal hebben plaats binnen 4 maanden na die afkondiging.

art. XI Aan de verkiezingen van leden van Provinciale Staten en gemeenteraden, die mochten plaats hebben vóór de sluiting der kiezerslijsten, bedoeld in art. VIII, nemen de personen deel, wier namen voorkomen op de kiezerslijsten, geldende tijdens de afkondiging der wetten, houdende verandering in de Grondwet.

De artikelen VI, VIII, IX, XI behelzen voorschriften van transitoiren aard, en hebben hun belang verloren.

art VII.[1]) *Met afwijking van bovenstaand art. 11 worden in de wet van 4 Juli 1850 (Stsbl. n°. 37), totdat de wet daaromtrent nader zal hebben beschikt, de volgende veranderingen gebracht: (volgen het voorloopig kiesreglement en verdere wijzigingen in de kieswet van 1850).* artt. VII, X.

art X. Het tweede lid van art. 5 van de wet van 29 Juni 1851 (Stsbl. n°. 85) vervalt.

1) Bij de grondwetsherziening van 1917 zijn dergelijke artikelen als de artt. VII en X (oud), opgenomen onder de nummers VII, VIII, IX (nieuw), zie Aanhangsel.

De art. VII en X bevatten eene kieswetwijziging, die vervallen is door de nieuwe kieswet.

art. XII. *art. XII.* [1]) *De Koning is bevoegd den tekst der herziene Grondwet bekend te doen maken en daarbij in de artikelen, welke naar een ander artikel verwijzen, de veranderingen van nummers aan te brengen, welke noodig blijken te zijn.*

Artikel XII geeft een reglementaire bevoegdheid aan den koning, die hem vergunt enkele wijzigingen van formeelen aard in de grondwet te brengen.

1) Bij de grondwetsherziening van 1919 is een dergelijk Add. art. niet opgenomen en art. XII vervallen.

DERDE DEEL.

Onze Koloniën en bezittingen.

Eene beknopte uiteenzetting van onze verhouding tot onze koloniën en bezittingen en van de inrichting van het bestuur aldaar mag hier niet achterwege blijven, vermits ons volk een groote verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen in onze bezittingen voorvalt, en dus niemand die zich ten onzent met de publieke zaak inlaat onverschillig mag zijn ten opzichte van landen, zoo nauw met het onze verbonden als onze O. I. en W. I. bezittingen. Bij die uiteenzetting zal er gelegenheid zijn de in dit werk verdedigde beginselen op dezelfde wijze te toetsen aan hetgeen wij in onze bezittingen kunnen opmerken, als dit geschied is ten aanzien van wat wij in ons eigen land kunnen waarnemen.

I. Oost-Indië.

Bezwaarlijk laat de bestuursinrichting van onze koloniën zich verklaren met behulp van de leer der volkssouvereiniteit of der staatssouvereiniteit.

Dit blijft waar, ook al hebben sommige gedeelten van N. Indië zekere zelfstandigheid gekregen door de invoering der decentralisatie, en al bezit de geheele kolonie sinds kort in den Volksraad een vertegenwoordigend lichaam, dat trouwens met zeer beperkte bevoegdheden is toegerust.

Onze regeering toch staat ook thans nog tegenover die koloniën in veel opzichten in dezelfde verhouding, als de meest absolute heerscher tegenover zijn volk. Van volkssouvereiniteit is daar natuurlijk nog veel minder sprake dan in ons land. Maar bij ons hebben woorden „staatswil”,

„organen van den staat" en diergelijke zekere beteekenis. Wat beteekenen die echter voor Indië?

Die rijken in onze Oost vormen niet, zooals de provinciën en gemeenten, deelen van het Rijk der Nederlanden, maar bezittingen, gelijk art. 1 der grondwet zegt en duidelijk door den hoogleeraar de Louter 1) en anderen nader is aangetoond. Voor de daar wonende menschen treedt wel ons gouvernement op, maar daarbij kan het zich moeilijk beschouwen als „orgaan van den staat", zoo daarmede de georganiseerde maatschappij waarvoor het optreedt, Indië zelf, bedoeld wordt; niet de wil toch van de bewoners dier landen, maar uitsluitend onze wil is daar rechtsgeldig, en die bewoners hebben, in rechtskundigen zin genomen, op de „vorming van dien wil" slechts weinig invloed. Van een hun als staatsburgers toekomend kiesrecht om invloed uit te oefenen op 's lands bestuur is daar te lande geen sprake. Immers ook de volksvertegenwoordiging met haar uiterst beperkte taak wordt slechts ten deele gekozen en dan nog wel door de bij de uitvoering der decentralisatie ingestelde locale raden, die geenszins in geheel Indië te vinden zijn, en waarvan op hun beurt slechts de gemeenteraden en eenige andere locale raden krachtens verkiezing worden samengesteld. Toch zijn de bewoners van den Archipel menschen, zelfs belasting betalende menschen.

Ook de theorie dat alle rechten en bevoegdheden, staatkundige en burgerlijke, moeten berusten op de wet, — daargelaten nu wat uit anderen hoofde daartegen kan worden aangevoerd 2) — gaat in onze bezittingen niet op. Wel wordt onze grondwet de „natuurlijke grondslag van het koloniaal recht" genoemd, maar dit beteekent evenveel als dat de Ukazen van den Czar van Rusland de grondslag waren van het Russische recht. De wetten die Indië beheerschen worden buiten Indië om gemaakt; op geenerlei wijze werd tot voor kort daarbij aan de bevolking om hare toestemming of ook maar om haar advies gevraagd. Het laatste is thans in zooverre het geval, als de Volksraad o. m. over verschillende wetgevende maatregelen om advies moet worden gevraagd.

1) Handleiding tot de kennis van het staats- en administratief recht van Nederlandsch-Indië, 6e uitg. 1914, bl. 87 en vlgg.

2) Zie boven, bl. 265 en vlgg.

Het onderscheid tusschen wetgevende en uitvoerende macht, waaraan in zekere stelsels zoo groote waarde gehecht wordt, treedt niet alleen „op den achtergrond" 1) maar bestaat in het geheel niet, evenmin als eenig principieel verschil tusschen bestuur en wetgeving, vermits Nederland de grenzen tusschen beiden steeds geheel naar willekeur kan verplaatsen.

Met zekeren nadruk wordt vaak het regeeringsreglement met den weidschen naam van „grondwet voor Indië" getooid, alsof ook in de Oostersche landen aan de wetten en ordonnantiën eene grondwet ten grondslag lag. Maar dat reglement is niets anders dan eene gewone organieke wet, waaraan Indië geen enkel zelfstandig recht ontleent, en die het Nederlandsche bestuur kan wijzigen of zelfs intrekken, zonder dat de Indische bevolking daartegen in verzet kan komen. Van die intrekking zoude zij misschien al heel weinig bespeuren. De grondwet moge door sommigen als een verdrag tusschen vorst en volk worden aangezien, bij het R.R. is ook daarvan stellig geen sprake.

Voor geen van de begrippen omtrent den „constitutioneelen staat", die men zegt dat uit het wezen van den staat voortvloeien, is hier plaats. Verkeerden die volken in Indië nu nog maar in den toestand van nomaden, maar dit is geenszins het geval. Reeds toen wij in de 16e eeuw met hen in aanraking kwamen, vormden zij gemeenschappen die volkomen beantwoordden aan het begrip, dat men thans aan „staat" hecht: een door een hoogsten wil vereenigde menschengemeenschap op een bepaald grondgebied wonende 2). Die volken, wonende op een bepaald grondgebied, hadden hun rechten en hun hoofden met bepaalde rechten, die hen konden verbinden en hen als een samenhangend geheel regeeren.

Zij, die uit het begrip van staat allerlei beginselen afleiden, welke dan naar hun beweren in elken staat behooren te worden toegepast, blijven wat die toepassing aangaat in gebreke, als zij te doen hebben met onderworpen volken. Zijn

1) De Louter t. a. p. blz. 169 v.

2) Zie b v. Max von Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, 1893. S. 5 „Der Staat ist die durch Einen höchsten Willen vereinigte Gesammtheit der Menschen eines Landes."

Nederlanders die geen kiesrecht bezitten rechteloos, dan zijn millioenen ingezetenen van Ned. Indië het ook. Toch zijn de landstreken door hen bewoond, ook die uitgestrekte gedeelten van Indië, waar de zg. decentralisatie met haar — trouwens beperkt — kiesrecht voor sommige locale raden en daardoor indirect kiesrecht voor den Volksraad niet is doorgevoerd „geen domeinen, d. w. z. grondeigendommen van Nederland, gelegen op het rechtsgebied van een anderen Staat, maar deelen van zijn eigen rechtsgebied; het heerscht over die streken zooals het heerscht over zijn eigen provinciën; hare bewoners zijn de onderdanen van Nederland en de wetten waaronder de onderdanen leven zijn wetten door den Nederlandschen Staat in zijne machtsvolkomenheid gegeven" 1).

Deze volken, onderdanen hetzij dan van „Nederland", hetzij „van den Nederlandschen staat", hebben geen recht op datgene waarop, naar de bekende leer, ten onzent elk onderdaan *recht* heeft of behoorde te hebben. Dit is zeker nog al vreemd. Nog vreemder, dat tot voor eenige jaren de wet de Inlanders en de met hen gelijkgestelden, om niet genoodzaakt te worden hun politieke rechten te verleenen, als vreemdelingen beschouwde 2). Zij, over wie, volgens de theorie, de staat heerscht „als over zijn eigen provincies", en die „zijne onderdanen" worden genoemd, waren in staatsrechtelijken zin „vreemden", en de Indische bezittingen werden dus bewoond door millioenen „vreemden", terwijl de betrekkelijk weinige overheerschers Nederlanders waren! Gelijk wij zagen is aan dezen zonderlingen toestand een einde gemaakt door de wet van 10 Febr. 1910. (Stsbl. n°. 55) 3). Daarbij is aan de N. I. bevolking wel niet het Nederlanderschap, maar dan toch — wat praktisch weinig daarvan verschilt — het Nederlandsch-onderdaanschap verleend.

Art. 246 staatsregeling 1798 luidt: „de wijze, waarop de Republikeinsche beginselen, in de Bezittingen en Coloniën der Republiek, geregeld zullen worden ingevoerd, wordt door de Wet bepaald." Ook Mr. Thorbecke was van meening dat

1) Buys. De Grondwet. Dl. I. bl. 4.

2) Zie art. 12 en overgangsbepaling, wet van 12 Dec. 1892 (Stsbl. n°.268) „op het Nederlanderschap en het ingezetenschap," zooals die artt. luidden vóór de wijziging bij de wet van 10 Febr. 1910 (Stsbl. 56).

3) Zie boven, blz. 308.

naar beginselen van staatsrecht zekere onderwerpen krachtens hun aard door de wet moeten worden geregeld, en dat dit dus evenzeer voor Indië moet gelden als voor Nederland. Al stuit de toepassing van deze beginselen af op de werkelijkheid die zich aan theorieën niet stoort, toch verdienen zoowel de ontwerpers van genoemde staatsregeling als Mr. Thorbecke lof, dat zij de beginselen waarin zij nu eenmaal geloofden niet willekeurig ter zijde hebben willen stellen.

Wanneer men intusschen zich niet aan vooraf bedachte stelsels bindt, maar de rechtsverhoudingen uit de feiten en hun natuurlijk verloop afleidt, zal blijken dat ook in onze Aziatische bezittingen, zij het op gansch andere wijze, dezelfde beginselen gelden als in ons land.

Dit blijkt reeds terstond, als men nagaat hoe onze oppermacht over onze Aziatische bezittingen ontstaan is.

Toen wij met de volken van den Archipel in aanraking kwamen, leefden deze meerendeels onder een geregeld, zij het ook absolutistisch staatsbestuur; hunne onderlinge verhoudingen waren, zij het ook veelal noodgedrongen, door tractaat geregeld. Van wilde volken was in den regel geen sprake, en het is de vraag of, getoetst aan hetgeen de O. I. Compagnie in die landen somtijds heeft uitgericht, onze godsdienstzin en ons zedelijkheidsgevoel zooveel meer ontwikkeld waren dan de hunne. Aanvankelijk moge men ook beoogd hebben heidenen en mohamedanen tot den christelijken godsdienst te bekeeren, toch is dit niet het doel geweest onzer vestiging, en evenmin het doel van ons bestuur in het algemeen.

Uitsluitend handels- en eigen belang bewoog de particuliere maatschappijen de vaart op de Oost te ondernemen en zich daar te nestelen, en dat is zoo gebleven, toen zij, tot één geheel vereenigd, onder den naam van Vereenigde Oost-Indische Compagnie, op 20 Maart 1602 een door de Staten-Generaal vastgesteld octrooi verwierven, waardoor zij aan de overheid verbonden, en bekleed werden met eene aan deze ontleende machtsbevoegdheid.

Die O.I. Compagnie ging evenwel niet naar O. Indië met het doel om landen te veroveren en volken aan zich te onderwerpen, en alzoo te nemen wat haar niet toekwam. Haar eenig doel was handel te drijven; maar destijds meende

men slechts dan met voordeel handel te kunnen drijven, als anderen in het handelsgebied niet werden toegelaten. De Europeesche volken trachtten elkander uit te sluiten. In de Oost ontmoetten onze koopvaardijvaarders vijanden met wie wij in oorlog waren, en die op hun beurt onzen handel trachtten te fnuiken. Niet enkel lust naar meerder rijkdom derhalve, maar ook zelfverdediging drong ons tot het drijven der destijds door ons gevolgde politiek. Die politiek nu bracht mede, met de Aziatische vorsten zoodanige overeenkomsten aan te gaan, dat alleen of bij voorkeur onze kooplieden in hunne landen gedoogd werden. Daar andere volken voor zich hetzelfde trachtten te verkrijgen, ontstond er voortdurend onderlinge twist en krijg.

Tusschen die Aziatische volken bestond zekere samenhang; sommige vorsten hadden leenmannen, ver van hun eigen residentie verwijderd. Maar eene krachtige centrale regeering ontbrak, en daardoor ook de noodige veiligheid voor onzen handel.

Toen hebben wij tegenover de Aziatische Rijken eenigermate dezelfde houding aangenomen, als de groote Willem de Veroveraar tegenover de inwendig nog zeer verdeelde bevolking van Engeland. Gelijk Willem zich meester gemaakt heeft van het hoogste, het centrale gezag, door ieder die eenig grondgebied bezat, onverschillig uit wiens hand hij dat mocht hebben ontvangen, hem te doen erkennen als zijn onmiddellijken opperheer, wien hij boven ieder ander trouw en gehoorzaamheid was verschuldigd, en daardoor aan Engeland die staatseenheid geschonken heeft, die steeds de kracht van dat land heeft uitgemaakt, terwijl hij daarnaast de vrijheden en het zelfbestuur der Angelsaksische volken liet bestaan en zelfs onder zijn bescherming nam, — zoo heeft ook, door tusschenkomst van de Compagnie, de Nederlandsche staat zich de opperheerschappij over die Aziatische volken verzekerd; niet evenwel om die volken tot slaven te maken, maar om de onmisbare eenheid in het staatsbestuur te scheppen. Dit is niet geschied op éénmaal, noch naar een met bewustheid vastgesteld plan; eeuwen zijn noodig geweest ter bereiking van het doel dat zich als het ware uit de omstandigheden zelve ontwikkelde, maar wie thans den toestand overziet zal erkennen, dat, ondanks alles,

ook voor die volken in Azië zelf de opperheerschappij van Nederland in vele opzichten tot een weldaad geworden is.

Behalve in onze eigen behoefte aan zelfverdediging tegen onze Europeesche belagers, wortelt onze heerschappij in Indië ook in de handelingen van menig Indisch vorst. Menigmaal werd door een of ander vorst onze steun tegen vijanden ingeroepen. Dit leidde vaak tot tractaten, en de schending van zulke traktaten heeft meermalen tot de onderwerping van het volk aan ons gezag geleid. Moge daarbij niet steeds het recht aan onze zijde geweest zijn, in elk geval heeft men nimmer de leer verkondigd, dat wie de sterkste is reeds dáárom alleen zich meester mag maken van eens anders land.

Mogen misschien in meer dan één opzicht menig aan ons onderworpen vorst hooger hebben gestaan dan de hollandsche bevelhebbers, in heerscherstalent overtroffen wij hen, en zulks, niettegenstaande zij vaak op diplomatiek gebied uitmuntten in slimheid en handigheid. Met bewonderenswaardige volharding en moed zijn, zoowel in de 19e als in de beide daaraan voorafgaande eeuwen, door onze bestuurders in Indië de ontelbare moeilijkheden ter bereiking van het doel overwonnen. Meer dan eens hebben onze bestuurders, vooral wanneer de handel dit scheen te eischen, gruwelijke onrechtvaardigheden gepleegd, die niet behoeven onder te doen voor de misdaden van sommige Indische hoofden tegenover hunne volken; maar in één punt stonden zij in elk geval hooger dan die vorsten, hierin nl. dat zij die maatregelen niet namen met het oog op hun persoonlijk belang, of op dat eener familie, maar met het oog op het belang van de Compagnie, van iets *blijvends* derhalve. Hetgeen zij tot stand brachten moest ten slotte ten bate komen van eene, zooals zij verwachten mochten, altoosdurende maatschappij. Niet enkel het oogenblikkelijke, maar ook het toekomstige belang moest den doorslag geven. En het is dit inzicht, dat ten slotte de volkeren tot een hoogeren trap van welvaart en tot meerdere krachtsontwikkeling brengt.

Is het bovenstaande juist, dan blijkt ook weer uit deze geschiedenis, dat de hoogste macht niet ontstaat uit den volkswil, noch uit den staatswil, maar dat zij zich zelve als zoodanig openbaart, en zich aan anderen, zelfs tegen hun wil en neiging, opdringt. In den regel komt zij voort uit

den kring zelf waarbinnen zij zich doet gelden, doch niet altijd, zooals ook het zoo even aangehaalde voorbeeld, de geschiedenis van Willem den Veroveraar, aantoont. Ook in Indië is de hoogste of souvereine, van geen hoogere afhankelijke macht van buitenaf opgelegd; maar dit ontneemt aan het feit zelf zijn beteekenis niet.

Wel echter is van beteekenis, dat deze opperste heerschappij werd opgedrongen, niet ten behoeve van het recht of van een publiek belang, maar ten behoeve van eene handelsmaatschappij. Machtsuitoefening door middel van geweld is met alle begrip van zedelijkheid in strijd, indien zij zich niet stelt in dienst van het recht; indien zij eigen voordeel najaagt, in plaats van te voldoen aan haar hooge roeping, de zwakken te beschermen tegen onrecht en geweld.

De gruwelen, door Nederlanders somtijds tegenover de Indische bevolking gepleegd, behooren niet te worden vergoelijkt, al mag men niet uit het oog verliezen, dat men omtrent de eischen der zedelijkheid destijds eenigszins andere inzichten had dan thans. Maar het is onbillijk die gruwelen ten laste te leggen aan ons voormalig landsbestuur, omdat dit wel in theorie de Compagnie in zijne macht had, maar feitelijk niet. De verantwoording waartoe het bestuur der Compagnie verplicht was bleef telkens achterwege, en de Staten waren door de omstandigheden gedwongen bijkans uitsluitend door de oogen te zien van de bestuurders in Indië zelf, waaronder vaak mannen geweest zijn van bijzonder laag allooi.

En ook tegenover deze mannen past ons in het oordeelen de billijkheid in aanmerking te nemen. Voorzeker is het ten eenenmale ongeoorloofd, ter wille van de dividenden contracten te sluiten met vorsten welke slechts konden worden nageleefd als deze hun onderzaten uitzogen. Schandelijk is het menschen van hun goed, zelfs van het leven te berooven, omdat deze weigeren voor niets of bijkans niets te arbeiden ten bate eener hun vreemde maatschappij. Maar hoe zouden ook thans nog de bestuurders van menige handelsonderneming handelen, indien zij, vèr uit het oog der wereld, zonder eenige contrôle, niet bespied door „de pers" en met de zekerheid van geheimhouding, moesten arbeiden met geen ander doel, dan om dividenden uit te keeren, op straffe van door hun meesters als onnutte dienstknechten te worden uitgeworpen? Hoeveel aandeelhouders zouden ook nu nog, indien ze maar dividend ontvingen, angstvallig napluizen hoe die waren verdiend? Hiermee wordt niet beweerd, dat *dus* wat vroeger geschiedde zoo erg niet was, maar alleen dat wij, al geschiedt dit nu niet meer op die wijze, daarom nog niet zooveel beter zijn dan onze voorvaderen.

Onze heerschappij in Indië is onrechtvaardig geweest, niet omdat zij zich soms met geweld heeft opgedrongen, maar omdat zij niet beantwoord heeft aan de roeping waaraan *elke* heerschappij moet voldoen. De vroegere zeer laakbare toestanden zijn minder aan de boosheid van de individuus te wijten, dan aan de instelling zelve; nl. aan het toekennen van publieke bevoegdheden of regeermacht aan private personen, en zulks nog wel ten behoeve van private belangen. Zoodra dit geschiedt — en het feit herhaalt zich, onder verschillende vormen, ook thans nog, — ontaardt de opperheerschappij in een ondragelijke tyrannie.

Gelukkig is de Compagnie te gronde gegaan, nog vóórdat de Indische volken in staat waren een zoo onrechtvaardig juk af te schudden. Beladen onder schulden, zou zij vermoedelijk toch bezweken zijn, zoo niet de Bataafsche Republiek, krachtens art. 247 der staatsregeling van 1798, ze had vernietigd, en tot zich genomen had „alle de Bezittingen en Eigendommen der gewezen Oost-Indische Compagnie, benevens alle derzelver schulden," terwijl, krachtens art. 248, „de Geinteresseerden *bij* en Houders *van* Actiën, in de gewezen Oost-Indische Compagnie, door de Natie, bij wijze van afkoop", werden „schadeloos gesteld."

De overheid nam over wat zij nimmer had moeten loslaten, nl. het gezag, en begreep reeds dadelijk haar roeping beter dan het bestuur der Compagnie, gelijk o. a. blijkt uit de artikelen 231—246 der staatsregeling. Maar men droomde nog van de noodzakelijkheid eener wet. Immers uit de wet, zoo meende men, moest alles voortvloeien. Wat men evenwel noodig had was niet eene wet, maar een man, een heerscher. Die alleen kon het roer omwenden. Besturen gaat aan wetgeven vooraf[1]). Dien man vond men, eerst in Daendels,

1) Zie boven, blz. 268.

daarna, onder het Engelsch tusschenbestuur, in Sir Thomas Stamford Raffles. Vooral de eerste was een man van geweld; hij legde zijn wil op, en was feitelijk absoluut alleenheerscher, maar meer nog op het land dat hem gezonden had dan op Indië zijn oog vestigend. Raffles daarentegen, die met even straffe hand heerschte, gevoelde meer voor de rechten van den inlander, en toen wij, bij de Conventie van Londen van 13 Augustus 1814, van Engeland dat deel der koloniën, dat wij behalve de kust van Guinea nu nog bezitten, terug erlangden, bleek het al spoedig, dat wij wel de helft van onze vroegere bezittingen en koloniën hadden verloren, maar dat toch ook een beter besef van onze roeping tegenover die bezittingen was doorgedrongen, al heeft ook dit besef voor verdere ontwikkeling nog langen tijd noodig gehad.

Maar is dan met de ontwikkeling van die betere begrippen niet in strijd het feit, waarop boven reeds werd gewezen, dat wij tegenover onze O. Indische bezittingen ons nog steeds vrijwel als absoluut alleenheerscher gedragen? Met onze grondwet toch, die eenvoudig het feit constateert dat ons Koningrijk „de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen omvat", heeft Indië niets te maken. Onze rechtsverhouding tot Indië berust niet op de grondwet, maar is een product der historie. De koning-opperbestuurder, is wel gebonden aan eenige wettelijke regels, maar ook dit wijzigt onze rechtsverhouding tot Indië niet; indien grondwet, Staten-Generaal, Raad van State en Hooge Raad allen werden afgeschaft, zou dit den rechtstoestand van Indië niet wijzigen.

Indien de menschen hun rechten ontleenen aan den staat. indien zij slechts onderworpen zijn aan zich zelven, aan den door eigen staatsorganen tot openbaring gebrachten staatswil, dan zijn de Aziatische volkeren onder ons bestuur niets anders dan rechtelooze wezens, overgeleverd aan de willekeur van den alleenheerscher, hetgeen te schandelijker is, nu die beheerschers van Indië gansch andere beginselen belijden, en deze dus willekeurig en welbewust over boord werpen.

Gelukkig houden de staatslieden, die nu eenmaal een volk regeeren moeten, zich liever aan de natuur der dingen, dan aan theorieën. Ook de Aziatische volken hebben *hun* godsdienst, *hun* zeden, *hun* rechten en gewoonten, die zij zoo krachtig weten te verdedigen, dat zelfs de O. I. Compagnie ze altijd angstvallig ontzien heeft, en art. 75 R.R. erkent binnen zekere grenzen de onder de inlanders geldende met hun godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregelen. [1]) Deze rechtsregelen bestaan dus geheel onafhankelijk van den „wil des wetgevers". De wetgever voegt zich naar den geest der bevolking, niet omgekeerd.

Dat de opperbestuurder van Indië in zich alle macht vereenigt, is waar; maar ditzelfde geldt ook voor den Koning van Nederland. Zijn verplichtingen vloeien niet uit eene geschrevene wet voort, maar, gelijk altijd en overal het geval is, uit de natuur en de roeping van het gezag zelf. Hierin alleen verschillen de bewoners der Aziatische rijken van de bewoners van Nederland, dat hun geen wettelijke waarborgen geschonken zijn, met behulp waarvan zij den opperbestuurder kunnen dwingen, binnen de door hem zelven als rechtvaardig erkende grenzen te blijven. Hun staat, in geval de opperbestuurder zijn hooge roeping vergeet geen ander dan feitelijk verzet ten dienste. In zoover staan zij dus bij de Nederlanders ten achteren; hun rechten en vrijheden zijn minder dan de onze tegen verkeerde uitoefening der overheidsmacht gewaarborgd. Hebben alle onderdanen of ook maar een deel van hen, recht op vertegenwoordiging, dan mogen wij hun die niet onthouden, evenmin als het contrôle- en budgetrecht. Indien echter wel elk volk recht heeft op een goed bestuur; indien wel altijd en overal de regeering er is om het volk, niet het volk om de regeering, maar indien de *waarborgen* voor een goede machtsuitoefening den volken niet krachtens eenig algemeen beginsel toekomen, doch hun slechts, zoo mogelijk, door de overheid worden toegekend, dan is het op zich zelf volstrekt niet ongeoorloofd, en kan het zelfs zeer verstandig en geoorloofd zijn, de waarborgen waarop zoo even gedoeld werd niet te schenken. Intusschen is — gelijk reeds werd opgemerkt — een stap in de richting van contrôle en budgetrecht gedaan door de instelling van den Volksraad. Een stap, want thans heeft dit college nog slechts een adviseerende bevoegdheid en kan, hetzij de Gouverneur-Generaal, hetzij de Nederlandsche wetgever, van het gevoelen van den raad afwijken. Ook geeft

1) Zie verder beneden bl. 473.

thans de decentralisatie-regeling aan onderdeelen van Indië binnen bepaalde grenzen autonomie.

Toch bestonden er ook vóórdat de Volksraad en de locale raden waren ingesteld, waarborgen voor goede uitoefening der regeermacht, zij het dan ook van geheel anderen aard dan die ten onzent gevonden worden.

Naast de ambtenaren bestond vóór de invoering van genoemde hervormingen in onze Oost geen andere zelfstandige macht dan de rechterlijke, wier onafhankelijkheid echter niet met zooveel waarborgen omgeven is als in Nederland, terwijl die waarborgen zelve toch altijd weer afhangen van wetten op welker tot standkoming de Indische bevolking geen invloed kan uitoefenen.

De voornaamste waarborg voor een goed bestuur moest dus in de ambtenaarswereld zelf gevonden worden. Dit geschiedt op de volgende wijze.

Aan den gouverneur-generaal wordt uitdrukkelijk de verplichting opgedragen, goed te zorgen voor de bevolking. „De bescherming der inlandsche bevolking tegen willekeur, van wien ook, is een der gewichtigste plichten van den Gouverneur-Generaal", zegt art. 55 R.R.; „bij zorgt, dat de besturende ambtenaren de daaromtrent bestaande of nader uit te vaardigen verordeningen stiptelijk nakomen, en dat den inlanders overal gelegenheid gegeven worde om vrijelijk klachten in te leveren."

Men heeft gepoogd te zorgen dat dit voorschrift geen doode letter blijft door het scheppen van twee categorieën van ambtenaren, de eene meer belast met de uitoefening van het gezag, de andere met de bescherming van de bevolking.

De eerste categorie, hoewel natuurlijk verplicht zich van alle willekeur te onthouden, is geroepen tot het voeren van het eigenlijke bestuur. In eene bestuursinrichting als de Indische zijn de mindere ambtenaren in hooge mate afhankelijk van hunne meerderen, van wie hun bevordering grootendeels afhangt. Die ambtenaren beschouwen dus allicht alle zaken het eerst en het liefst uit regeeringsoogpunt, waardoor gevaar ontstaat, dat de belangen en rechten der bevolking te zeer worden achtergesteld bij datgene, wat de hoofden van het bestuur in 's lands belang achten.

Daartegen nu wordt een tegenwicht gezocht in de ambtenaren, die uit de Indische bevolking zelve genomen worden.

De hoofden, die vroeger alle gezag over hun volken uitoefenden, en ondanks hun vaak groote willekeur bij die volken in hoog aanzien stonden, zijn thans wel van hun macht beroofd, maar niet van hun invloed. Zij worden door de regeering aangesteld als regenten. „Zooveel de omstandigheden het toelaten, wordt de inlandsche bevolking gelaten onder de onmiddellijke leiding van hare eigene, van regeeringswege aangestelde of erkende hoofden, onderworpen aan... hooger toezicht" (art. 67 R.R.). „Zij worden gekozen uit de inlandsche bevolking; op Java zooveel doenlijk uit een der zonen of nabestaanden van den laatsten regent" (art. 69 R.R.).

Deze regenten zijn dus de natuurlijke beschermers der bevolking, voortgekomen uit den kring waarvan zij eertijds het hoofd waren, en waartoe zij van wege geboorte, opvoeding, zeden en rechtsbegrippen behooren. Hun verhouding tot de hoofden van het gewest (residenten) is die van den jongeren tot den ouderen broeder, iets dat in Indië meer is dan een phrase [1]).

Onder die regenten staan, volgens art. 70 R.R., de bestuurders der districten, eveneens inlandsche hoofden.

Eindelijk hebben ook de inlandsche gemeenten hare eigen bestuurders. Art. 71 R.R. zegt: „de inlandsche gemeenten verkiezen, behoudens de goedkeurig van het gewestelijk gezag, hare hoofden en bestuurders. De Gouverneur-Generaal handhaaft dat recht tegen alle inbreuken. Aan die gemeenten wordt de regeling harer huishoudelijke belangen gelaten, met inachtneming der van den Gouverneur-Generaal of van het gewestelijk gezag uitgegane verordeningen. Waar het bepaalde bij de alinea's 1 en 2 van dit artikel niet overeenkomt met de instellingen des volks of met verkregene rechten, wordt de invoering daarvan achterwege gelaten." Het onderwerp is verder geregeld in de Inlandsche gemeente-ordonnantie van 3 Febr. 1906 (Ind. Stsbl n°. 83). Hoe nauw die gemeentebesturen met de bevolking in verbinding staan en zich dagelijks met haar hebben te bemoeien is bekend [2]).

1) Prof. P. A. van der Lith, Nederlandsch Oost-Indië. 1894. Dl. II, bl. 191.

2) Zie o. a. de belangrijke verhandeling van den oud-hoogleeraar Mr. L. W. C. van den Berg, in de Bijdr. tot de Taal-, Land- en Volkenkunde

Naast de Europeesche ambtenaren staan dus, wel onder hetzelfde gezag, maar dan toch met de roeping om meer speciaal den inlander te beschermen, de inlandsche hoofden en verdere inlandsche ambtenaren. Deze vormen de tusschenschakel tusschen het Europeesch bestuur en de bevolking, en worden belast met het overbrengen zoowel van de bevelen der regeering aan de bevolking, als van de wenschen van deze aan de regeering. Datgene dus wat in ons land grootendeels geschiedt door tusschenkomst der gekozen volksvertegenwoordiging, geschiedt daar door personen meerendeels aangewezen door geboorte of volkskeuze.

Intusschen zijn zulke volksvertegenwoordigers licht aan hunne roeping ontrouw, vooral indien zij geldelijk belang hebben bij de inning der belastingen of het doen verrichten van arbeid. Niet slechts heeft men daarom, sinds 1867, overal vaste bezoldigingen ingevoerd, maar ook op andere wijze tegen misbruik gewaakt, nl. door de instelling van controleurs; Europeesche ambtenaren wel is waar, maar met een eigenaardige opdracht. Ziehier hoe de hoogleeraar van der Lith hen beschrijft [1]):

„Men kan hen eenigszins beschouwen als de voelhorens van het hooger bestuur, daar zij voortdurend in aanraking zijn met de hoofden der Inlanders en met de Inlandsche bevolking zelve, en de schakel uitmaken, die het Inlandsch aan het Europeesch bestuur verbindt. Zonder met eenig gezag te zijn bekleed, hebben zij te waken voor de belangen der Inlandsche bevolking en toe te zien op de wijze, waarop het Inlandsch bestuur zich van zijn taak kwijt. Tal van onderwerpen zijn aan hunne zorg toevertrouwd; zóó wijden zij hunne aandacht aan den landbouw en de veeteelt der bevolking en waken er voor, dat de bepalingen op het stuk der Gouvernementscultures en der heerendiensten getrouw worden nagekomen, en letten op de toepassing der voorschriften omtrent de landrente, waarbij zij ook in het bijzonder de dorpshoofden en de ondercollecteurs moeten nagaan. Zij zijn geroepen om in alles, wat het bestuur der Inlandsche

van Ned Indië, 6e Volgreeks. Deel VIII. „Het inlandsche gemeentewezen op Java en Madoera."

1) Nederl. O. Indië, Dl. II, bl. 184.

bevolking, de cultures enz. betreft, hunne superieuren in te lichten. Zij moeten daartoe zorgen, op de hoogte te zijn van den toestand der Inlandsche bevolking in hunne contrôle-afdeeling, en acht geven op alles wat de welvaart onder haar bevorderen of verminderen kan. Van datgene, wat zij in dit opzicht belangrijks waarnemen, moeten zij den boven hen gestelden ambtenaar kennis geven, zoodat het van groot belang is dat zij zich door persoonlijk onderzoek voortdurend op de hoogte houden van den toestand in hunne afdeeling, zonder echter eigenmachtig tot der bevolking hinderlijke onderzoekingen over te gaan.... Zij hebben een uiterst belangrijken werkkring, die op het welzijn der Inlandsche bevolking grooten invloed kan uitoefenen, daar een bekwaam, energiek controleur menigmaal groote verbeteringen kan voorbereiden, rampen voorkomen en door zijn invloed op de Inlandsche hoofden vaak indirect ten nutte der bevolking werkzaam zijn. Het is den controleurs dan ook aanbevolen zich te beijveren die hoofden goed te leiden en hun achting en vertrouwen in te boezemen door een onbesproken gedrag, ingetogen leefwijze, zachtzinnigheid en verstandige eerbiediging van de voorvaderlijke instellingen, begrippen en zelfs vooroordeelen der bevolking. In den omgang met de hoofden moeten zij zich beleefd, ernstig en deftig gedragen, met geheele vermijding van onvoegzamen bitsen of hoogen toon en vooral zorg dragen hen nimmer onheusch toe te spreken of in tegenwoordigheid hunner ondergeschikten te berispen. Mocht eene vermaning noodig zijn, dan moeten de controleurs hen op minzame wijze onderhouden, en zóó noodig, van verkeerde handelingen dier hoofden aan den resident of assistent-resident verslag doen. Zeer veel tact en toewijding is voor de goede vervulling van dit ambt noodig; kennis der volkstaal, een eerste vereischte tot het leeren kennen der bevolking, is vooral ook voor den controleur noodig."

Al had dus de bevolking van onze Aziatische bezittingen geen zelfstandige vertegenwoordiging tegenover de overheid, en al heeft zij nog steeds geen ander middel van verzet tegen onrechtvaardige overheidsmaatregelen dan feitelijk verzet, — toch was zij geenszins rechteloos, en werd voor de handhaving van haar rechten ook tegenover de overheid wel degelijk gewaakt. De grond van ons gezag in Indië is geen andere

dan deze, dat wij beter dan anderen opgewassen zijn gebleken tot het voeren van heerschappij over die Aziatische volken; dit hebben wij te danken aan den Schepper aller dingen, die ons die gave schonk, maar dan ook daarbij de verplichting oplegde die volken allereerst in hun belang te regeeren en hun rechten te beschermen. Bij miskenning van deze hooge roeping wordt onze heerschappij, in plaats van een zegen, een afzichtelijke tyrannie en een misdaad. Het recht der bevolking is heilig, onverschillig of die bevolking waarborgen bezit tegen misbruik van overheidsmacht; en de toekenning van politieke rechten aan de bevolking is niet de erkenning van een den mensch inwonend recht, maar hangt af van de mate der politieke ontwikkeling waarin die bevolking verkeert. Naarmate deze toeneemt zal ook de toekenning van politieke rechten grooter moeten worden, en dat deze ook tegenwoordig steeds noodiger wordt begint men meer en meer in te zien [1]).

Als gevolg van dit nieuwere inzicht werd dit ambtelijk regeeringsapparaat aangevuld met autonome plaatselijke besturen en met den adviseerenden Volksraad, instellingen waarover intusschen beter in ander verband kan worden gehandeld.

Thans volge nog een kort overzicht van onze bestuursinrichting in onze O. I. bezittingen.

De betreffende artikelen der grondwet luiden:

artt. 1, 2, 122, 61, 62.

art. 1. (*Zie pag.* 300).

art. 2. *De Grondwet is alleen voor het Rijk in Europa verbindende, voor zoover niet het tegendeel daaruit blijkt.*

Waar in de volgende artikelen het Rijk wordt genoemd, wordt alleen het Rijk in Europa bedoeld.

art. 122. *De wetten zijn alleen voor het Rijk verbindende voor zoover daarin niet is uitgedrukt dat zij voor de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen verbindend zijn.*

art. 61. *De Koning heeft het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen.*

1) Zie o. a. het lezenswaardig artikel van Dr. J. H. F. Kohlbrugge, „raden van advies bij het bestuur op Java", in de Vragen des Tijds, Jan. 1901, bl. 227.

De reglementen op het beleid der regeering aldaar worden door de wet vastgesteld.

Het muntstelsel wordt door de wet geregeld.

Andere onderwerpen deze koloniën en bezittingen betreffende, worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.

art. 62. *De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van het beheer dier koloniën en bezittingen en van den staat waarin zij zich bevinden.*

De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen.

De door ons beheerschte landen in den Indischen Archipel en in Amerika gelegen zijn geen deelen doch bezittingen van ons rijk, en staan rechtens dus niet in dezelfde verhouding tot het geheel als de provinciën des rijks. Zij zijn echter evenmin domeinen, waarover de staat der Nederlanden naar willekeur zou mogen beschikken, en die bij evenals eene landhoeve ten eigen bate zou mogen exploiteeren. Wij hebben er alleen bestuurshoogheid, potestas, over. Art. 1 der grondwet stelt dit feit vast, evenals in vroegere redacties van dit artikel werd vastgesteld uit welke provincies het rijk bestaat. Daar niemand aan dit artikel eenig recht kan ontleenen, en het ook tegenover het buitenland niet kan worden ingeroepen, vermits de grenzen en de bezittingen van een land slechts door tractaten, nimmer door eenzijdige verklaringen kunnen worden vastgesteld, kan het artikel zonder schade worden gemist.

Het 2e artikel der grondwet spreekt in min of meer bedekte termen uit, dat de bewoners onzer koloniën leven zonder grondwet. Voor hen is die wet niet geschreven, al komt zij hun indirect te stade. Als de grondwet met al de daarin vermelde instellingen verdwijnt, blijft de toestand in onze koloniën onveranderd. Wel zegt het artikel. dat de grondwet ook buiten het Rijk in Europa verbindt als dit er uit blijkt, maar het blijkt er niet uit. Alleen zou men uit het artikel kunnen afleiden, dat de Indische ambtenaren enkel gehoorzaamheid en trouw verschuldigd zijn aan een koning die is opgevolgd naar de regelen der grondwet, of aan eenige andere, mits naar grondwettelijke regelen daarvoor

in de plaats getreden hoogste macht, die haar gezag uitoefent in overeenstemming met de voorschriften der grondwet.

Uit art. 122 blijkt, dat, al werkt Indië tot de wetgeving niet mee, er toch wetten kunnen zijn bindend voor onze koloniën en bezittingen. In de eerste plaats behoort daartoe het Reglement op het beleid der regeering van Ned. Indië, vastgesteld bij de wet van 2 Sept. 1854 (Stsbl. n°. 129), meermalen gewijzigd, laatstelijk bij de wetten van 6 Juni 1919 (Stsbll. n°. 286 en 287). Vervolgens de Regeerings-Reglementen voor Suriname en Curaçao van 31 Mei 1865 (Stsbll. n°. 55 en 56) meermalen gewijzigd. Verder de wet van 1 Mei 1854 (Stsbl. n°. 75) „tot regeling van het muntwezen in Ned. Indië", meermalen gewijzigd en daarna vervangen door de wet van 31 Oct. 1912 (Stsbl. n°. 325); alsmede de wet van 14 December 1853 (Stsbl. n°. 126) „tot regeling van het muntwezen in de West-Indiën", vervangen door wetten van 1 Juli 1909 (Stsbl n°. 212) voor Suriname en 23 Mei 1899 (Stsbl. n°. 126) voor Curaçao. Voorts de wetten waarbij de tarieven van in- uit- en doorvoer worden vastgesteld (art. 129 R.R. Ned. Indië). Van groot belang is de wet van 23 April 1864 (Stsbl. n°. 35) „tot regeling van de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen van Nederlandsch-Indië." Deze wet is met de later daarin aangebrachte wijzigingen laatstelijk opgenomen in het den tekst behelzend Kon. Besl. van 5 Apr. 1917 (Stsbl. n°. 275) krachtens welke zij kan worden aangehaald onder den titel van Indische Comptabiliteitswet. Daarna is deze wet nog eenige malen gewijzigd, het laatst bij de wet van 15 Mrt. 1919 (Stsbl. n°. 115). Zie ook de Comptabiliteitswetten voor Suriname en Curaçao van 7 Nov. 1910 (Stsbll. n°. 315 en 316), met de latere wijzigingen. Eindelijk komen nog in aanmerking de wet van 23 Mei 1899 (Stsbl. n°. 124) „tot vaststelling van eene mijnwet voor Nederlandsch-Indië", en een diergelijke wet voor Curaçao van 1 Juli 1909 (Stsbl. n°. 213). Ook verdienen nog vermelding de wetten ter regeling van de afschaffing der slavernij van 7 Mei 1859 (Stsbl. n°. 33) en 8 Aug. 1862 (Stsbll. n°. 164 en 165) resp. voor N. Indië, Suriname en Curaçao. — In eenige wetten is bepaaldelijk uitgedrukt dat zij zoowel voor het Rijk in- als voor het Rijk buiten Europa verbindende zijn; nl. in die van 28 Juni 1881 (Stsbl. n°. 124) „tot regeling van het auteursrecht" (art. 28), vervangen door de Auteurswet van 23

April 1912 (Stsbl. n°. 308), (alleen voor het Rijk in Europa en Ned. Indië); in de Octrooiwet van 7 Nov. 1910 (Stsbl. 313); in de Merkenwet van 30 Sept. 1893 (Stsbl. n°. 146), en in de wet van 22 Juni 1891 (Stsbl. n°. 125) „betreffende de wettelijk vastgestelde formulieren, ambtstitels en officieele benamingen in verband met het overgaan van de Kroon op eene Koningin" (art. 3).

Daar de bezittingen behooren aan Nederland, moet ook het hoogste gezag daarover worden uitgeoefend door dengene, die in Nederland het bewind voert. Dit is de beteekenis van het 1e lid van artikel 61 der grondwet. Ook in Indië berust in beginsel alle gezag bij de kroon. Dáár, nog duidelijker dan hier, springt het in het oog dat het gezag niet is eene emanatie van „den staat", en dat het zich zelf oplegt aan een volk.

Wegens den grooten afstand oefent de kroon haar gezag grootendeels uit door den Gouverneur-Generaal, die dus niet slechts, zooals een minister, de onmiddellijke dienaar is der kroon, maar ook de kroon in Indië vertegenwoordigt. Van daar de luister aan die hooge betrekking verbonden. Want boven al de Indische vorsten, waarvan sommigen nog wel groote zelfstandigheid bezitten, maar die toch allen onze souvereiniteit erkennen, staat de Gouverneur-Generaal (art. 1. R R).

Aan dezen ambtenaar is toegevoegd een algemeen kabinet, onder den naam van *Algemeene Secretarie*, waardoor de G.G. zich in verbinding stelt met alle takken van bestuur, en een algemeen toezicht houdt op den gang van zaken. Het is gevestigd te Buitenzorg, terwijl een deel van het personeel te Batavia is geplaatst.

Het algemeen beheer, te omvangrijk voor één hoofd, wordt gesplitst in meerdere takken, elk staande onder een afzonderlijk hoofd. Deze hoofden, *directeuren* genaamd, verrichten hun werkzaamheden onder de bevelen en het oppertoezicht van den G.G. Zij kunnen zich, telkens als laatstgenoemde dit verlangt met de hoofden der departementen van oorlog en marine, vereenigen tot een *Raad van Departementshoofden* (artt. 64, 65 R.R.). Er zijn thans zeven directeuren van burgerlijk bestuur: *a.* financiën; *b.* binnenlandsch bestuur; *c.* onderwijs en eeredienst; *d.* burgerlijke openbare werken; *e.* justitie; *f.* landbouw, nijverheid en handel; *g.* gouvernementsbedrijven. Daarnaast staan de commandanten van land- en zeemacht, die met het beheer der militaire en marine-aan-

gelegenheden belast zijn en optreden als hoofden van de departementen van oorlog en van marine.

Voorts wordt de G.G. bijgestaan door *den Raad van Nederlandsch-Indië*, thans bestaande uit een vice-president en vier leden, allen door den koning te benoemen en te ontslaan. De G.G. kan het college ook zelf presideeren, doch heeft dan slechts een raadgevende stem. Het is, behoort althans te zijn, volkomen onafhankelijk. In zeer enkele gevallen kan de G.G. slechts in overeenstemming handelen met dien Raad; in vele andere is hij tot raadpleging verplicht; in de overige steeds daartoe bevoegd (artt. 7, 10, 28, 52, 53).

Bovendien is sinds eenige jaren N. Indië een volksvertegenwoordiging rijk geworden. Bij de wet van 16 Dec. 1916 (Stsbl. n°. 535) is het belangrijke tiende hoofdstuk (artt. 131 —144) aan het Reg. Reglement toegevoegd, waarbij een *Volksraad* is ingesteld.

Indien men oordeelt dat tot het wezen eener volksvertegenwoordiging behoort dat zij door de bevolking gekozen wordt, verdient de Volksraad dien naam slechts zeer ten deele. Van de 39 leden waaruit dit college bestaat, wordt het lid-voorzitter door den Koning benoemd; van de overige leden kan de G.G. tot de helft toe benoemen na de raadpleging van den Raad van N. Indië. De andere helft van het college wordt krachtens verkiezing samengesteld. Kiescolleges zijn de locale raden krachtens de decentralisatie-wetgeving ingesteld, die echter zelve, — gelijk we reeds zagen — slechts ten deele door de bevolking gekozen worden. Het R.R. vordert verder dat een belangrijk deel van den Raad uit inlandsche leden bestaat. De benoeming en verkiezing geschiedt voor drie jaar. Jaarlijks worden twee gewone zittingen gehouden, die met buitengewone kunnen worden aangevuld.

De Volksraad draagt in onderscheiding van de Parlementen in de westersche Staten een zuiver adviseerend karakter. De G.G. kan altijd zijn advies vragen en is in bepaalde gevallen daartoe verplicht. Zoo moeten aan den Volksraad worden voorgelegd de ontwerpen van algemeene verordeningen, welke aan de ingezetenen persoonlijke militaire lasten opleggen en moet het advies worden gevraagd over zoodanige onderwerpen als door den Koning bij algemeene verordening worden aangewezen.

De belangrijkste taak van den Volksraad ligt intusschen op financieël gebied. Hij moet over begrooting, slot der rekening, bestemming van het voordeelig en dekking van het nadeelig slot worden geraadpleegd. Blijkens de wijziging die tegelijkertijd bij de wet van 16 Dec. 1916 (Stsbl. n°. 536) in de Ind. Comptabiliteitswet is aangebracht is de G.G. verplicht een en ander volgens advies van den Volksraad voorloopig vast te stellen. Evenwel geschiedt de definitieve vaststelling gelijk voorheen door den Nederlandsche wetgever die daarbij volkomen vrij is van de voorloopige vaststelling af te wijken.

Eindelijk bezit de Volksraad het recht de belangen van Ned. Indië en zijn ingezetenen bij den Koning, de Staten-Generaal en den Gouverneur-Generaal voor te staan.

Formeel bezit de Volksraad in 't geheel geen macht; feitelijk, gelijk ook reeds gebleken is, door de gelegenheid die hij biedt tot ongebreidelde kritiek, grooten invloed, vooral op de bevolking [1]).

Uit het bovenstaande blijkt intusschen, dat het bestuur over onze Oost-Indische bezittingen vooral aan ambtenaren is opgedragen. Die taak is verre van eenvoudig en gemaklijk, want, behalve met de gewone moeilijkheden die elk bestuur ontmoet, heeft men hier nog te rekenen met het verschil van ras en bevolking. De bevolking die tot het heerschende ras behoort, de Europeesche dus, heeft een anderen godsdienst, andere zeden en andere wetten dan die van het overheerschte ras. En ook onderling is deze bevolking weer verschillend: van godsdienst, omdat vóór onze komst in Indië een groot deel van den Archipel mohamedaansch is geworden, terwijl het andere heidensch bleef; van zeden en gewoonten, omdat de Inlandsche bevolking zelve, hoewel van hetzelfde ras, toch uit verschillende volkeren bestaat. Nog ingewikkelder wordt die toestand, doordat een deel dier bevolking tot het christendom is overgegaan, en doordat tal van Oostersche vreemdelingen in Indië worden aangetroffen. Houdt men in het oog dat bij velen dier volken het openbaar leven veel meer nog dan bij ons ten nauwste samenhangt met den volksgodsdienst, en dat het veranderen van godsdienst allerlei

1) Zie hierover Staatkundige Hervormingen in Ned. Indië, door H. Colijn 1918.

wijzigingen te weeg brengt in sociale verhoudingen en zelfs in publiekrechtelijke verplichtingen, dan kan men zich eenigermate een denkbeeld vormen van de moeilijkheden, waarmede een Europeesch bestuur in Indië te worstelen heeft.

Wel beginnen de op ras en godsdienst berustende verschillen steeds meer te verdwijnen en wordt het moeilijker daarmee rekening te houden; niettemin wordt in onze Oost het verschil tusschen Europeanen, Inlanders en vreemde Oosterlingen erkend. Tusschen hen bestaat ook nu nog een aanmerkelijk verschil in kleeding, taal en levenswijze, waaraan verschil in maatschappelijke en economische belangen veelal gepaard gaat; welk verschil zich openbaart zoowel in beroepsuitoefening en beroepskeuze, als in het wonen in afzonderlijke wijken. Bestuursinrichting, wetgeving en belastingstelsel behooren deze verschillen niet over het hoofd te zien.

Artikel 109 R.R., zooals het bij de wet van 31 Dec. 1906 (Stsbl. n°. 347) en daarna bij de wet van 6 Juni 1919 (Stsbl. n°. 287) is gewijzigd, geeft aan welke regelen moeten worden toegepast, wanneer in dat reglement of in algemeene en andere verordeningen, reglementen, keuren van politie en administratieve voorschriften wordt onderscheiden tusschen Europeanen, Inlanders en vreemde Oosterlingen.

Onder *Europeanen* worden verstaan alle Nederlanders, voorts, allen die, niet onder Nederlanders begrepen, uit Europa afkomstig zijn: ook dus Zigeuners, Kalmukken en dierg. die echter in onze Oost wel niet talrijk zullen voorkomen. Onder dat begrip vallen tevens de Japanners, die reeds bij de wet van 19 Mei 1899 (Stsbl. n°. 121) met Europeanen waren gelijk gesteld en voorts alle van elders afkomstige personen, niet onder de vorige begrepen, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandsche. Eindelijk de in Nederlandsch-Indië geboren kinderen en verdere afstammelingen van de vorenbedoelde personen.

Inlanders zijn zij die behooren tot de inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië en niet tot eene andere bevolkingsgroep dan die der inlanders zijn overgegaan, gelijk mede zij, die behoord hebbende tot een andere bevolkingsgroep dan

die der inlanders, zich in de inheemsche bevolking hebben opgelost.

Vreemde Oosterlingen zijn dus allen die niet vallen onder een der beide eerstgenoemde groepen.

Evenwel wordt de rechtstoestand dergenen die tot een der beide laatstgenoemde groepen behooren *en het Christendom belijden* bij algemeene verordening geregeld.

Eindelijk kan — volgens de wijziging van 1919 — de Gouverneur-Generaal in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië de bepalingen voor Europeanen toepasselijk verklaren op personen, daaraan niet onderworpen.

In zoover zijn er dus vier groepen, waarop bij bestuursregeling, wetgeving en belastingstelsel moet worden gelet.

Een tweede onderscheiding is die van ingezetenen en niet-ingezetenen. Ingezetenen zijn dan alle inboorlingen, en allen die, op de voorwaarden bij algemeene verordening vastgesteld, vergunning verkregen hebben om zich in Indië te vestigen, alsmede zij die van regeeringswege naar Indië zijn gezonden (artt. 105, 106 R.R.).

Ten slotte zijn de bewoners ook nog verdeeld in Nederlanders, Nederlandsche onderdanen die geen Nederlanders zijn en vreemdelingen. Nederlanders zijn allen die dit zijn volgens de ten onzent geldende wetten, Nederlandsche onderdanen zijn allen die dit zijn volgens de wet van 1910 [1]), al de overigen zijn vreemdelingen. Millioenen onderdanen van de Koningin zijn dus uitgesloten uit het Nederlanderschap, zeer velen ook uit het „Nederlandsche onderdaanschap". Intusschen is de ongelijkheid slechts schijnbaar, daar de Nederlanders, hoewel zij in volle mate het „staatsburgerschap" bezitten, in Indië slechts in enkele opzichten wat de staatkundige rechten aangaat boven de inboorlingen bevoorrecht zijn.

Indien allen, die niet om bijzondere reden daarbuiten vallen, enkel op grond van hun „staatsburgerschap" kiesgerechtigd behooren te zijn, geschiedt den inboorlingen zoowel als den in Indië gevestigde Nederlanders schromelijk onrecht.

Indien het kiesrecht berust op geschiktheid van den individu, dan mag het niet langer onthouden worden aan de in Indië gevestigde Nederlanders, die immers in Indië de

---

1) Zie boven bl. 444 en 308.

„geschiktheid" niet verliezen welke zij in Nederland geacht worden te bezitten.

Maar indien het volk wel recht heeft op een goed bestuur, doch niet op kiesrecht; indien het kiesrecht slechts verleend wordt door de overheid ten einde deze beter in staat te stellen haar regeeringstaak te vervullen, dan is de toestand in Indië zeer goed verdedigbaar. De inboorlingen zijn te weinig ontwikkeld, om een juist inzicht te hebben in de eischen van een bestuur dat zich uitstrekt over den geheelen archipel en tevens verband moet houden met de belangen van Nederland. Toekenning van politieken invloed alleen aan de Nederlanders zou schromelijk onrechtvaardig zijn tegenover de inboorlingen, omdat het evenwicht der rassen er door zou worden verstoord en de billijke behandeling van *aller* recht ten zeerste zou worden bemoeilijkt. Boven de in aanleg en in belangen zoo uiteenloopende bevolking moet een hoogst zelfstandig gezag staan, waarvan een onpartijdige aller belang gelijkelijk eerbiedigende beslissing mag worden verwacht.

Hiermede wordt evenwel niet bedoeld, dat aan Europeesche ingezetenen niet grooter autonomie dan tot dusver zou mogen worden verzekerd. Zij bestaat bij de inboorlingen in ruimer mate dan bij de Europeanen, en levert geen gevaar op, daar de gemeentelijke autonomie nooit de zelfstandigheid der rijksregeering in gevaar brengt. De nederlandsche regeering heeft dit ook zelve erkend, blijkens de wet van 23 Juli 1903 (Stsbl. n° 219) „houdende decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch-Indië," eene wet waarvan men mag hopen dat de vruchten niet zullen uitblijven.

De werkzaamheden waarmede de G.G. is belast kunnen, evenals die van den Koning, verdeeld worden in drie groepen; bestuur, rechtspraak en wetgeving. Omtrent elke daarvan eenige opmerkingen.

A. ***Bestuur.***

Zoo ergens, dan blijkt wel in Indië dat het besturen aan al het andere voorafgaat; dat rechtspraak een niet minder dringende regeeringswerkzaamheid is dan het besturen, en dat wetgeving eerst komt als gevolg van een geregeld bestuur.

Nooit dus ontleent hij die aan het hoofd van een land staat zijn bestuursbevoegdheid aan de wet, al is ook van lieverlede de uitoefening daarvan aan wettelijke regels gebonden geworden.

Onze bezittingen in Azië zijn door den Koning verdeeld in gewesten; sommige omvatten alleen gouvernementsgebied, andere bestaan grootendeels uit landen met zelfbestuur. 1) Elk gewest staat onder een hoofd, in den regel *resident* genaamd; sommige der hoofden van buiten Java en Madoera gelegen gewesten dragen den titel van gouverneur. Ook zijn er nog enkele andere afwijkingen van den regel (art. 68 R.R.)

De gewesten zijn weer in afdeelingen verdeeld; deze verdeeling geschiedt door de Indische regeering. Elke daarvan wordt bestuurd door een *assistent-resident*, behalve dat in de afdeeling waarin de hoofdstad van het gewest gelegen is, het bestuur doorgaans gevoerd wordt door den resident zelf.

De residenten oefenen het bestuur uit in naam van den Gouverneur-Generaal (art. 68 R.R.), en hebben, behalve besturende en financieele, ook rechterlijke en wetgevende werkzaamheden.

Behalve in afdeelingen worden de gewesten, door den G.G., in *regentschappen* verdeeld, aan welker hoofd regenten staan door den G.G. gekozen uit de inlandsche bevolking, en wel, zooveel doenlijk, uit de zonen of nabestaanden van den laatsten regent, behoudens de voorwaarden van bekwaamheid, ijver en trouw (artt. 69, 70 R.R.). Deze regeling is ingevoerd met het oog op de belangen der bevolking, die ongaarne van hare natuurlijke hoofden beroofd wordt (zie ook art. 67 R.R.); maar zorg wordt gedragen dat zij niet ontaardt in erfelijkheid van het ambt, een erfelijkheid die alleen voor het hoofd van den staat zelf zin heeft en zegenrijk is 2). Over de positie dier regenten tusschen het Europeesch

1) Het gouvernementsgebied staat onder rechtstreeksch bestuur, het zelfbestuursgebied ligt buiten het bereik van de rechstreeksche uitoefening van het staatsgezag, al valt het wel binnen de Nederlandsche invloedsfeer (b.v. het centrum van Borneo), verg. Mr. Th. Kleintjes, Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië 3e druk 1919 I blz. 45. Dit zelfbestuur is dus iets geheel anders dan het „zelfbestuur" waarvan in de decentralisatiewetgeving, die alleen op het gouvernementsgebied betrekking heeft, sprake is.

2) Zie boven, bl. 63.

bestuur en de inlandsche bevolking werd boven reeds gesproken. De regenten hebben een uitgebreiden administratieven werkkring en ook eenige rechtsmacht, doch zijn ondergeschikt aan den resident, terwijl zij in rang staan boven den assistent-resident.

Naast den regent staat de *patih*, die bij ontstentenis diens plaats bekleedt.

De regentschappen zijn verdeeld in districten en deze weer in onderdistricten, bestuurd door hoofden, die in den regel wedono's en assistent-wedono's heeten. De laatsten, die onder de wedono's staan, worden benoemd door de residenten; de eersten door den G.G.; zij hebben niet, zooals de regenten, erfelijke rechten (art. 70 R.R.).

Eindelijk heeft men nog besturen van inlandsche gemeenten, die meerendeels door de dessabevolking gekozen worden. Zij bestaan uit verschillende personen, en worden met allerlei werkzaamheden belast die met het beheer der gemeente in verband staan, en ten onzent vaak door mindere beambten worden verricht. Zij bezitten o. m. een zekere regelende bevoegdheid. Ook hier treedt de doelmatigheid en voortreffelijkheid van een goed geregeld zelfbestuur duidelijk in het licht 1).

Al deze instellingen, die voor Java en Madoera bestemd zijn, vindt men terug in de buitenbezittingen, doch in gewijzigden vorm daar men niet alles over één kam geschoren. doch zich aan de gewoonten des lands gehouden, en den algemeenen regel naar de behoeften gewijzigd heeft.

Intusschen is dit vrijwel zuiver-ambtelijk systeem niet lang geleden aangevuld door de instelling van zelfstandige autoriteiten die in sommige opzichten herinneren aan de besturen van provinciën en gemeenten van het moederland. Bij de zg. *Decentralisatiewet* van 23 Juli 1903 (Stsbl. n°. 219) zijn de artt. 68a—68c aan het Reg. Reglement toegevoegd, die de mogelijkheid openen aan gewesten of onderdeelen van gewesten eigen geldmiddelen te verschaffen „ter voorziening in bijzondere behoeften van dat gebied", raden in te stellen aan het hoofd van deze landsdeelen, en daaraan verschillende bevoegdheden toe te kennen. Nader wordt de materie geregeld in

1) Zie de boven reeds vermelde verhandeling van prof. L. W. C. van den Berg.

het Decentralisatiebesluit, K.B. 20 Dec. 1904 en de locale raden-ordonnantie van 8 Maart 1905 (Ind. Stsbl. n°. 181).

Bij deze wetgeving worden gewestelijke en plaatselijke raden onderscheiden. In elk der zeventien gewesten van Java en Madoera en in eenige daarbuiten, werden gewestelijke raden ingesteld, in de grootere gemeenten gemeenteraden, en laatstelijk in eenige onderafdeelingen en districten op Sumatra onderafdeelings- en districtsraden en in de Minahassa een Minahassaraad.

Over samenstelling en werkkring slechts een enkel woord.

Voorzitter van de gewestelijke raden is ambtshalve het hoofd van het gewestelijk bestuur, dus op Java en Madoera de resident. Voor de gemeenteraden wordt in den regel de voorzitter bij ordonnantie aangewezen. De raadsleden hebben zitting of krachtens benoeming door den G.G., of krachtens een ambt waaraan het lidmaatschap is verbonden, of krachtens verkiezing. Opmerking verdient intusschen dat tot op heden verkiezing nog slechts bij de gemeenteraden en de onderafdeelings- en districtsraden, niet bij de gewestelijke raden te pas komt.

De raden hebben vooral een autonoom karakter met name op het terrein der wetgeving, min of meer ook op bestuursgebied, zelfbestuur in den zin van medewerking aan de uitvoering van centrale regelingen treedt op den achtergrond. Wel komt in de beweegreden van de decentralisatiewet het woord „zelfbestuur" voor, doch het wordt daar in de ruime beteekenis gebruikt die ook autonomie omvat 1).

Bovendien is de indiening aangekondigd van een wetsontwerp tot herziening van de grondslagen der gewestelijke en plaatselijke bestuursinrichting in N. Indië en is een wetsontwerp tot de instelling van regentschapsraden en dessaraden reeds in behandeling.

Onder bestuur valt alles wat ook in ons land daaronder valt; de geheele huishouding van den staat, ook dus leger en vloot. Dat geheele bestuur was tot dusver gecentraliseerd in het opperbestuur met den gouverneur-generaal aan het hoofd, daar er ter overneming van een deel der staatstaak noch provinciale noch gemeentebesturen bestonden. Door de

1) Zie Colijn, t. a. p.

invoering der decentralisatie kan dit nu anders worden al is van zelfbestuur in den engen zin van het woord tot nu toe, gelijk ons bleek, weinig gekomen.

Er is in Indië veel meer directe bemoeiing der overheid met de belangen, ook met de private belangen der bevolking dan in ons land, omdat die bevolking nog weinig gelegenheid heeft gehad zich intellectueel te ontwikkelen, terwijl zij voortdurend bloot is gesteld aan de hebzucht van haar eigen regenten, van europeesche ondernemers, van vreemdelingen en soms ook wel van het nederlandsche gouvernement zelf.

Wat die hebzucht van het gouvernement aangaat, deze is nu tot hare normale, dus redelijke grenzen genaderd. De fiscus *is* van nature hebzuchtig, omdat hij moet zorgen dat de publieke zaak altijd door regelmatig loopt. Maar die hebzucht werd onzedelijk en despotisch, toen men Indië nog als eene bezitting beschouwde, wier bevolking ook in die behoeften van Nederland moest voorzien, welke met de uitoefening van zijn gezag in Indië in geen verband staan. Thans mag dit „een overwonnen standpunt" worden genoemd. Reeds vele jaren lang heeft Indië geen bijdragen meer uitgekeerd tot dekking van de uitgaven van Nederland, want er waren geen overschotten. Bij de boven reeds vermelde wet van 29 Juni 1903 (Stsbl. n°. 172) zijn de artikelen 4 en 28 der Indische Comptabiliteitswet, die nog van die bijdragen gewaagden, ingetrokken.

De ook thans nog veelvuldige regeeringsbemoeiing met de particuliere belangen der inlanders is voor een deel het gevolg van de wijze van belastingheffing. Niet alleen worden belastingen opgebracht in geld, doch ook voor een groot deel in natura; nl. in verplichte heerendiensten en verplichte cultuur. Waar vrije arbeid wordt toegelaten, daar moet er op velerlei wijze tegen gewaakt worden, dat door Nederlanders en vreemdelingen de bevolking van haar grond beroofd, of tot het verrichten van een soort dwangarbeid genoodzaakt wordt.

Twee punten verdienen nog afzonderlijke vermelding; het schoolwezen en de kerk.

Het schoolwezen.

Gedurende het bewind der Compagnie is daar weinig aan gedaan. In het begin der 19e eeuw is die taak door de regeering eenigszins beter ter hand genomen. Hier en daar zijn openbare, d. i. van regeeringswege opgerichte scholen voor Europeanen, die evenwel ook voor Inlanders toegankelijk zijn. Ook zijn er Hollandsch-Chineesche en Hollandsch-Indische scholen. Voorts particuliere scholen, niet van staatswege bekostigd, maar waarop toch van overheidswege streng toezicht wordt uitgeoefend, en wier onderwijzers in het bezit van onderwijsacten moeten zijn. Ook zijn er enkele Mulo-, Algemeene Middelbare, Hoogere Burger-scholen en vakscholen en wordt er eerstdaags een Technische Hoogeschool geopend.

Ook voor het onderwijs der inlanders wordt eenigermate gezorgd. Er zijn nl. scholen zoowel voor de kinderen van inlandsche hoofden, als voor de inlandsche bevolking in het algemeen. Maar die scholen zijn nog zeer onvoldoende in aantal, en doordat zij te veel op Europeeschen voet zijn geschoeid, en daar het te geven onderwijs „neutraal" moet zijn, hebben zij niet aan haar doel beantwoord. Of de reorganisatie, waarmee men in 1893 begonnen is betere vruchten zal dragen, zal de tijd leeren.

Er zijn echter ook bijzondere scholen, die van regeeringswege geldelijk worden gesteund, doch slechts met vergunning mogen worden opgericht. Sinds 1890 is het verbod om godsdienstonderwijs in die scholen te geven opgeheven.

Eindelijk zijn er ook enkele kweekscholen voor onderwijzers.

De kerk.

In Nederland werd gedurende de vorige eeuw het beginsel van scheiding van kerk en staat als het eenig goede regeeringsbeginsel verkondigd, en werden de tegenstanders daarvan vaak met benamingen aangeduid, die in het kader van dit werk niet passen. Maar ook hier geldt weer het: „verité en deça des Pyrenées, erreur au delà." Want in Indië houdt hetzelfde gouvernement, dat in Nederland beweert dat de staat niets met de kerk te maken heeft, er een staatskerk op na die misschien nergens haar weerga vindt.

Tijdens de O. I. Compagnie was er evenals in Nederland ook in Indië eene publieke kerk. Deze stond onder bestuur van den kerkeraad te Batavia en onder toezicht van de pro-

vinciale synode van Noord- en Zuid-Holland. Ook stond in de aan den Landvoogd verstrekte instructie de Evangelisatie op den voorgrond. Maar de christelijke propaganda strookte weinig met de handelsbelangen der Compagnie, zoodat zij reeds van 't begin af onder strenge contrôle van de ambtenaren der Compagnie stond en weinig werd bevorderd. Ook het gedrag en de levenswijze dier ambtenaren en handelaren zullen wel weinig tot de bevordering der christelijke beginselen hebben meegewerkt.

In het midden der 18e eeuw werd ook een Luthersch kerkgenootschap toegelaten.

Na 1816 werd de Protestantsche Kerk geheel afhankelijk van de regeering; bestuur en inrichting worden thans van overheidswege geregeld; de leeraars worden benoemd door den koning, en door het kerkbestuur te Batavia ter plaatsing voorgedragen aan den G.G. Zij worden uit de koloniale kas bezoldigd, met aanspraak op periodieke verhooging en pensioen. Het kerkelijk opperbestuur berust overigens bij de Commissie tot de zaken der Protestantsche kerk in Ned. Oost- en West-Indië te 's Gravenhage, door den koning in 1815 ingesteld en door de regeering benoemd buiten verband van de Synode. Het bestuur over de Protestantsche Kerken — in 1835 werden de Hervormde en het bovengenoemd Luthersch Kerkgenootschap bij Koninklijk besluit tot één vereenigd, onder den naam van Evangelische gemeente — zetelt te Batavia, en is samengesteld uit een door den G.G. te benoemen voorzitter, uit de predikanten te Batavia, waarvan één moet behooren tot de Luthersche kerk, en uit drie insgelijks door de regeering te benoemen notabelen. Het kerkbestuur behartigt de belangen van alle gemeenten; alle liefdadige instellingen, uit kerken of diaconiekassen onderhouden, zijn er aan ondergeschikt; het benoemt, onder goedkeuring der regeering, de kerkeraden, die dan op hun beurt ouderlingen en diakenen benoemen, en houdt op predikanten en kerkeraden toezicht. Zelfs de briefwisseling tusschen de verschillende kerkelijke colleges geschiedt door tusschenkomst van de regeering of regeeringsambtenaren. Tot voorziening in de behoeften van Inlandsche gemeenten en tot opleiding van Inlandsche leeraars kunnen uit de zendelingen hulppredikers worden gekozen, die dan ook weer

van regeeringswege worden bezoldigd. In de bestaande inrichting en het bestuur dier genootschappen wordt geene verandering gebracht, dan met wederzijdsch goedvinden van den koning en het bestuur van het betrokken kerkgenootschap (art. 122 R.R.)

Nieuwe kerkgenootschappen (kerken) kunnen zich organiseeren, maar moeten dan van regeeringswege worden erkend. Dit laatste schijnt evenwel thans alleen geëischt te worden, omdat zonder zoodanige erkenning men in Indië geen goederen op eigen naam kan bezitten.

Leden der „Protestantsche kerk" in Ned. Indië zijn allen, die in Indië als Protestanten gedoopt en aangenomen zijn, of in andere landen tot de Protestantsche kerk behooren, en tevens hun attestaties inleveren. Het schijnt dus, dat niemand tot toetreding van die „kerk" is verplicht. Ieder die er toe behoort kan ze weer verlaten.

Geheel anders is de toestand der Roomsch-Katholieke kerk. Gesticht te Batavia in 1808, was zij aanvankelijk even ondergeschikt aan de regeering als de Hervormde kerk. De pastoors werden naar welgevallen door de regeering benoemd, ingedeeld en ontslagen. Maar een R. C. Bisschop verzette zich daartegen en stelde eigenmachtig pastoors aan; wel werd hij deswegens, met eenige pastoors, uit Indië gezet, maar de regeering gaf ten slotte toe, en sloot in 1847 een concordaat met den Paus, waarbij de rechten der kerk werden geëerbiedigd en vastgesteld. Diensvolgens worden nu wel de geestelijken uit de koloniale kas bezoldigd, maar verder heeft de geestelijkheid met de regeering niets uit te staan, behalve dat de benoemingen, de plaatsingen en verplaatsingen moeten worden goedgekeurd door den G.G. De Paus benoemt den apostolischen vicaris, bisschop te Batavia *in partibus infidelium* en de apostolische prefecten. Deze benoemen alle geestelijken en zijn volkomen vrij in hunne briefwisseling met kerkelijke autoriteiten. In Nederland wordt eveneens door den Paus een hooggeplaatst geestelijke met de behartiging der kerkelijke belangen in Indië belast.

Niet minder merkwaardig dan deze tegenstelling tusschen de „protestantsche" en de roomsch-katholieke kerk, is die tusschen de christelijke zending en den Islam.

Met de zending liet onze regeering zich niet in, omdat,

naar hare meening, de staat als zoodanig geen godsdienst belijdt en daarom een volkomen gelijkheid jegens alle belijdenissen moet in acht nemen; bovendien maakt de vrees vóor onrust der Mohamedaansche bevolking een nauwlettend toezicht, niet op de Mohamedaansche geestelijken, maar op de zendelingen noodzakelijk. Op Java worden derhalve christenleeraars, priesters en zendelingen niet toegelaten, zonder voorzien te zijn van eene bijzondere toelating der regeering om hun dienstwerk in eenig bepaald gedeelte van N. Indië te mogen verrichten (art. 123 R.R.); welke toelating mitsdien ook onder voorwaarde kan plaats hebben. Van deze bevoegdheid is vaak gebruik gemaakt; echter niet altijd met het doel om het bearbeiden van hetzelfde arbeidsveld door twee verschillende christelijke kerken tegen te gaan.

Daarentegen houdt de regeering geen direct toezicht op de Mohamedaansche geestelijken. De priesters der Inlanders die het Christendom niet belijden zijn geplaatst onder het oppertoezicht der vorsten, regenten en hoofden, voorzoover betreft den godsdienst dien elk hunner belijdt. Dezen hebben te zorgen dat door de priesters niets wordt ondernomen, strijdig met het R.R. en met de van regeeringswege uitgevaardigde verordeningen (art. 124 R.R.). Voorts wordt het trekken van bedevaartgangers naar Mekka geheel vrijgelaten; slechts zijn eenige maatregelen genomen om te voorkomen dat hiervan misbruik gemaakt wordt en personen den titel en kleeding van hadji dragen die daarop geen aanspraak hebben.

Uit het bovenstaande blijkt derhalve, dat in onze Oost het beginsel van scheiding van kerk en staat alleen gehuldigd wordt ten bate van de heidenen, de Mohamedanen en de Roomsch-Katholieken, terwijl daarentegen de christelijke zending en de protestantsche kerken van regeeringswege op allerlei wijze worden gebonden, en de protestanten, voor zoover zij dit verlangen of er zich niet aan onttrekken, tot éene van den staat geheel afhankelijke „kerk" zijn samengesmeed.

Langzamerhand evenwel schijnt de regeering het verderfelijke van dit stelsel en het gevaarlijke daarvan voor ons koloniaal bezit in te zien; er wordt aan meerdere vrijheid der protestanten althans reeds gedacht, en men begint te

gevoelen dat, al kan in een land als Indië op godsdienstig gebied geen algeheele vrijheid van beweging worden toegelaten, daaruit nog geen volkomen onverschilligheid voor het Christendom behoeft voort te vloeien; dat alleen het Christendom in staat is de volken tot een hoogeren trap van beschaving te brengen, en dat dit het best bevorderd wordt, indien aan de zending de vrijheid gelaten wordt om op den geest der bevolking in te werken. Verbetering van toestanden en van wetgeving volgt dan van zelf.

B. *Rechtspraak.*

Ook hier springt weer in het oog dat de overheid wel geroepen is het recht van het volk waarover zij heerscht te handhaven, maar dat zij dat recht niet maakt. Zij „vindt" 1) het, en tracht het steeds in overeenstemming met de behoeften en de inzichten van het volk te ontwikkelen.

Tusschen de Europeanen en de inboorlingen bestaat een diepgaand verschil van inzicht omtrent de eischen des rechts. Daarmee heeft de overheid te rekenen.

Daarom bepaalt het 1e lid van art. 75 R.R. zooals het luidt na de nieuwe redactie die het bij de wet van 31en December 1906 (Stsbl. n°. 346), zelf weer gewijzigd bij de wet van 6 Juni 1919 (Stsbl. n°. 286) gekregen heeft, dat het burgerlijk recht en het handelsrecht geregeld worden bij algemeene verordeningen, waarin, wat de Europeanen betreft, de in Nederland geldende wetten worden gevolgd, slechts met die wijzigingen welke wegens de bijzondere toestanden in Nederlandsch-Indië noodig zijn. Wat de inlanders, de vreemde oosterlingen en de onderdeelen, waaruit deze beide hoofdgroepen der bevolking bestaan, betreft, worden ten aanzien van het burgerlijk en het handelsrecht de onder hen geldende, met hunne godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregelen opgevolgd, doch voor zooverre de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften dit eischen, zijn de voor Europeanen geldende bepalingen ook op hen toepasselijk verklaard.

Ten opzichte van het strafrecht, de burgerlijke rechts-

---

1) In onze oude rechtsbronnen spreekt men steeds van rechtsvinders; recht vinden, voor rechtspreken.

vordering en de strafvordering worden in de algemeene verordeningen wanneer zij uitsluitend op Europeanen toepasselijk zijn, de in Nederland geldende wetten gevolgd met de voor de bijzondere Indische toestanden noodige wijziging. Ten aanzien van andere bevolkingsgroepen gelden die algemeene verordingen tengevolge van toepasselijkheidsverklaring of van onderwerping aan gemeenschappelijke voorschriften, doch alleen voorzoover met deze omstandigheid vereenigbaar is. Voorts wordt de bevoegdheid van laatstbedoelde personen om zich in het algemeen of voor één bepaalde rechtshandeling vrijwillig te onderwerpen aan niet op hen toepasselijke voorschriften van het burgerlijk recht en het handelsrecht der Europeanen en de gevolgen dier onderwerping bij algemeene verordening geregeld.

Eindelijk zijn die algemeene verordingen in die gedeelten van Ned. Indië waar de bevolking is gelaten in het genot harer eigen rechtspleging slechts in zooverre toepasselijk als daarmede bestaanbaar is.

Dat eerbiediging van een hem vreemd recht den Europeeschen rechter vaak zeer moeilijk moet vallen, spreekt van zelf; maar daaraan is niet te ontkomen, indien men de inboorlingen niet van hun eigen recht wil versteken. Intusschen behoort steeds gestreefd te worden naar eenheid van recht, en dit is dan ook de bedoeling van de zooeven aangehaalde bepalingen. Bij de toepassing of het in werking brengen daarvan zal de toestand beter geregeld kunnen worden van die inlanders, die tot het christendom zijn overgegaan, en voor wie derhalve de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken waaronder zij vóór dien overgang geleefd hebben zonder beteekenis zijn.

Het verschil van ras en instellingen eischt tevens een verschil van rechterlijke organisatie. Zooveel mogelijk wilde men tot dusver de inlanders ook voor hun eigen hoofden laten terecht staan, zij het dan ook behoudens toezicht door Europeesche rechters. Tengevolge van de jongste wijzigingen van art. 75 R.R., waardoor het streven naar unificatie veel sterker op den voorgrond is getreden, zal in de toekomst gebroken moeten wordt met het stelsel van een dubbele magistratuur en een dubbel procesrecht, 't geen echter niet belet dat de rechtspraak in politie- en kleine burgerlijke zaken

in hoofdzaak op den tegenwoordigen voet aan de inlandsche hoofden kan blijven. Reeds nu wordt in geheel Ned. Indië recht gesproken in naam des koning, behalve daar, waar de bevolking gelaten is in het genot van hare eigene rechtspleging (art. 74 R.R.), dus daar, waar het zelfbestuur aan de inlandsche bevolking verbleef; ofschoon ook dan de Nederlandsche regeering haar invloed krachtig doet gelden. In beginsel berust, gelijk vroeger aangetoond werd, de rechtspraak bij den souverein; daarmee is genoemd artikel 74 in overeenstemming.

De rechtsmacht in Indië is onafhankelijk, doch slechts nog maar voor een deel en onvolkomen. Immers wordt de onafzetbaarheid der rechters, die met hun onafhankelijkheid in het nauwste verband staat, alleen voorgeschreven ten aanzien van den president en de leden van het hooggerechtshof, en zelfs ten aanzien van dezen is bepaald, dat het ontslag kan plaats hebben bij Koninklijk besluit en schorsing bij besluit van den G.G. Voor de overige rechters is de onafzetbaarheid in geenen deele verzekerd. 1)

Er is, gelijk boven reeds opgemerkt werd, tweeërlei rechterlijke organisatie, éene voor de Europeanen en éene voor de inlanders.

Voor Europeanen heeft men de *residentiegerichten*, die in strafzaken ook oordeelen over eenige hooggeplaatste inlanders en hunne gezinnen; *de raden van justitie*, op enkele plaatsen in den Archipel gevestigd; *het hooggerechtshof* te Batavia, dat oordeelt in eersten aanleg en in revisie, voorts in appèl en in cassatie.

Voor inlanders heeft men, op Java en Madoera, *de districtsgerichten*, in de districtshoofdplaatsen, met een Wedono aan het hoofd, waar alleen Inlanders en met hen gelijkgestelden voor kunnen terechtstaan; *regentschapsgerichten*, in de hoofdstad van elk regentschap, met een regent of patih aan het hoofd, en eveneens alleen voor Inlanders en met hen gelijkgestelden bestemd; *de residenten*, die, als alleen rechtsprekende rechters, in geringe strafzaken rechtspreken over Inlanders (politierol); *de landraden*, op de hoofdplaatsen der

1) Zie de artt. 16, 17, Reglement op de Rechterlijke organisatie en het beleid der justitie in Nederlandsch-Indië.

residentiën en afdeelingen en nog enkele andere plaatsen, thans met een rechtsgeleerde tot voorzitter, doch overigens uit inlandsche hoofden samengesteld, met een geestelijke als adviseur. Deze landraden zijn de gewone dagelijksche rechters van de eigenlijk gezegde inlanders en van alle daarmede gelijkgestelde personen, ook wanneer deze door Europeanen of daarmede gelijkgestelden in rechte worden betrokken. Van hun vonnissen is hooger beroep bij de *raden van justitie*. Voorts had men nog *de rechtbanken van omgang*, die echter niet meer bestaan, daar thans de rechtsgeleerde voorzitters van de landraden de functiën van omgaand rechter waarnemen, en eindelijk oordeelt *het hooggerechtshof* over de bij de inlandsche rechters behandelde zaken in revisie en in cassatie.

Sinds 1914 worden geleidelijk *landgerechten* ingesteld die dienen tot vervanging van de politierol en het residentiegerecht voor zoover dit met strafrechtspraak is belast. Voor dezen rechter zullen dus niet slechts de inlanders en vreemde oosterlingen, maar ook Europeanen terechtstaan, waardoor aan een grief van de inlandsche bevolking is tegemoetgekomen.

Het bovenstaande geldt voor Java en Madoera; in de buitenbezittingen en in de vorstenlanden is de organisatie weer op andere wijze geregeld, maar hierop nader in te gaan zou het bestek van dit werk overschrijden. Alleen zij de opmerking nog veroorloofd, dat over de hervorming van het rechtswezen voor Sumatra's westkust, ontworpen door Mr. T. H. der Kinderen, wel overleg met de bevolking heeft plaats gehad, maar dat zij niettemin is ingevoerd in strijd met de in 1833 uitdrukkelijk aan de bevolking gedane belofte. Somwijlen, wij hebben dit ook in de geschiedenis van ons eigen land gezien [1]) eischt de rechtsontwikkeling, en dus het belang der bevolking zelf, op vroegere toezeggingen terug te komen.

Ten slotte moet hier nog worden aangeteekend, dat de G.G. het recht van gratie heeft van straffen door rechterlijke vonnissen in Ned. Indië opgelegd, zoolang de veroordeelden zich daar ophouden (art. 52 R.R.). Vermits de G.G. „de regeering der koloniën in naam des konings" uitoefent (art.

1) Zie boven, bl. 30.

1 R.R.), zoo moet de beschikking op een request om gratie als eene daad des konings worden beschouwd, waarna geen verzoek tot den koning zelven meer toelaatbaar is, tenzij nadat de veroordeelde het gebied van Indië heeft verlaten.

De G.G. heeft voorts, voor zooveel inlandsche vorsten en hoofden betreft, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië het recht van amnestie en abolitie (art. 52 3e lid R.R.), terwijl geen doodvonnis mag worden ten uitvoer gelegd dan nadat de G.G. in de gelegenheid is geweest gratie te verleenen. (art. 52 2e lid R.R.).

C. *Wetgeving.*

Nergens is aan den koning de wetgevende bevoegdheid over N. Indië „opgedragen"; alleen zegt art. 61 G.W. dat de koning het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen heeft. Indien het wetgeven, d. i het stellen van vaste regels, niet in het begrip van „opperbestuur" is besloten, of indien het waar is dat sommige onderwerpen uit hun aard niet anders dan door eene wet, in den zin van regeling met medewerking en goedkeuring van het volk waarvoor ze gelden zal, mogen of kunnen geregeld worden, dan ziet het er voor onze heerschappij in Indië droevig uit, vermits elk orgaan ter uitoefening van dat „recht tot medewerking en goedkeuring" ontbreekt, en zelfs de wet betreffende het strafrecht, waaraan alle Europeanen in Indië zich hebben te onderwerpen, eenvoudig bij Koninklijk Besluit is ingevoerd. Terecht zegt Mr. de Louter: „De koning heeft als zoodanig zoowel wetgevende als uitvoerende macht. Geene abstracte theorie is in staat deze waarheid, aan geschiedenis en stellig recht ontleend, te wederleggen of te ontzenuwen." [1]) Men zou evenwel met nog meer recht kunnen zeggen: indien geschiedenis en stellig recht zulks leeren, en geen redelijk mensch kans ziet die waarheid buiten werking te stellen of zonder ze toe te passen Indië te besturen, dan volgt daaruit dat een „abstracte theorie" die daarmee in strijd komt eenvoudig niet deugt.

Tegenover de bevolking van Ned. Indië is de koning absoluut wetgever; wel kunnen sommige onderwerpen alleen

1) Handleiding bl. 177.

geregeld worden met medewerking van de Staten-Generaal, maar dit gaat buiten de bevolking van Indië om; uit staatsrechtelijk oogpunt is het onverschillig wie die absolute heerschappij uitoefent, òf de koning alleen, òf de koning met medewerking van anderen, indien deze anderen geen vertegenwoordigers zijn van het volk waarvoor de wet zal gelden. Zelfs al geeft men niet toe dat de koning wetgever is in Nederland, [1]) in Indië is het stellig onbetwistbaar.

De wetgevende bevoegdheid wordt uitgeoefend, of, wat hetzelfde is, de algemeene verordeningen worden vastgesteld, hetzij door den koning met medewerking van de Staten-Generaal (wet), hetzij door den koning alleen (koninklijk besluit), hetzij door den Gouverneur-Generaal (ordonnantie) (R.R. 31). De G.G. kondigt de ordonnantiën af in naam des konings (artt. 33 R.R.). Hij kan daarbij altijd den Raad van Ned. Indië hooren en is in vele gevallen daartoe verplicht (art. 28 R.R.). Ook is hij steeds bevoegd en soms verplicht het advies van den Volksraad in te winnen. Verder hebben de residenten eene, hoewel zeer beperkte, wetgevende bevoegdheid (reglementen en keuren van politie). Zie de ordonnantie van 17 Febr. 1858 (Ind. Stsbl. 1858 n°. 17) houdende „bepalingen ter regeling van de wetgevende bevoegdheid der ambtenaren", in verband met art. 72 R.R. Over de wetgevende bevoegdheid der locale raden (art. 68c R.R.) en der inlandsche gemeenten (art. 71 al. 2) is reeds gesproken. [2])

Het is, strict genomen, niet juist te spreken van drie centrale wetgevers, de wetgevende macht, den Koning en den G.G. Er is slechts één wetgever, maar deze kan een van hem uitgegaan bevel (wet, ordonnantie, enz.) slechts intrekken of wijzigen op dezelfde wijze waarop het werd uitgevaardigd. En is den G.G. bij de wet zekere bevoegdheid toegekend, dan kan die alleen bij eene wet worden gewijzigd of ingetrokken.

1) Vaak wordt dit tegengesproken o. a. op grond dat de Tweede Kamer het recht van initiatief heeft. Maar dat recht heeft de Raad van Nederlandsch-Indië ook (art. 35 R.R.). Moet dan nu deswegens ook die Raad beschouwd worden als „deel van de wetgevende macht"?

2) Zie boven blz. 467 en 453.

Intusschen is, ter wille van den grooten afstand van het gebied waarover de koning regeert, de wetgevende bevoegdheid van den G.G. zeer uitgebreid. De G.G. kan algemeene verordeningen vaststellen over onderwerpen waarvan de regeling door de wet of bij Kon. Besluit moet geschieden zoolang die regeling niet heeft plaats gehad, onder voorbehoud van nadere bekrachtiging door de wet of goedkeuring door den koning. Hij kan, onder gelijk voorbehoud, de afkondiging of uitvoering uitstellen van wetten of koninklijke besluiten of bevelen. Hij kan, altijd onder hetzelfde voorbehoud, wetten of koninklijke besluiten of verordeningen geheel of gedeeltelijk buiten werking stellen. Worden die door hem verrichte handelingen niet bekrachtigd of worden zij afgekeurd, dan is hij tot dadelijke afkondiging of uitvoering verplicht; toch blijven, wanneer het onderwerp inmiddels is geregeld, de daarop betrekking hebbende verordeningen haar verbindende kracht behouden tot op het oogenblik van de afkondiging der intrekking (artt. 21—26 R.R.). Dat de G.G. in geval van oorlog of opstand een volkomen dictatoriale macht bezit (art. 43 R.R.) ligt voor de hand.

Rechten en vrijheden.

Hun die gelooven aan natuurlijke menschenrechten, en niet inzien dat alleen van natuurlijke bevoegdheden sprake kan zijn, welke eerst dan als rechten kunnen gelden, wanneer zij van overheidswege uitdrukkelijk worden gewaarborgd, maar dan ook steeds met het oog op de belangen van anderen afgebakend dienen te worden, — moet de rechtstoestand in onze Oost vrij bedenkelijk schijnen. De ingezetenen bezitten er geen enkel bij de grondwet gewaarborgd recht; wel zijn hun bij gewone wet, op het tot stand komen waarvan zij geenerlei wettelijken invloed kunnen uitoefenen, eenige rechten en vrijheden verzekerd, maar deze zijn tevens op zoodanige wijze begrensd, dat er van de gevierde „droits de l'homme" niet altijd veel terecht komt. Indien men evenwel toegeeft, dat de eischen die aan ons bestuur in Indië gesteld worden geen ruimere begrenzing toelaten, heeft men tevens toegegeven, dat absolute of natuurlijke menschenrechten alleen in de verbeelding bestaan.

Een kort overzicht van hetgeen omtrent die rechten en

vrijheden voorkomt in het Regeeringsreglement moge hier eene plaats vinden.

In de eerste plaats worden de slavernij en het pandelingschap (het in dienst nemen van personen tot aan de afbetaling eener schuld) afgeschaft en verboden (artt. 115—118 R.R.). Toch bestaan zij nog in streken die niet onmiddellijk onder ons bestuur staan, en moeten zij zelfs hier en daar nog in gouvernementsgebied worden geduld. Intusschen is de toestand van die aldus dienstbare personen niet altijd zoo veel slechter dan die der vrijen.

Art. 108 R.R. verklaart dat allen die op het grondgebied van Nederlandsch-Indië zich bevinden aanspraak hebben op bescherming van personen en goederen. Gewichtige verklaring, die ons verzekert, dat Nederl. Indië niet behoort tot de allerbarbaarste, allerprimitiefste landen der wereld!

Vervolging of veroordeeling tot straf mag slechts geschieden in de gevallen en op de wijze bij algemeene verordening voorzien, en ook hechtenis mag geen plaats hebben, dan op bevel van het daartoe bij de algemeene verordening aangewezen gezag, en op den voet en op de wijze daarbij omschreven (artt. 88, 85 R.R.). Te dezen opzichte staat dus de Indische bevolking met de Nederlandsche vrijwel gelijk. Alleen kon men tot voor kort geleden in Indië nog in hechtenis worden genomen door het politiek gezag zonder rechterlijke tusschenkomst (art. 86 R.R.), iets dat de grondwet 1848 nog wel toeliet, daar dat sinds hare laatste herziening ten onzent niet meer kan. Dit artikel is echter vervallen krachtens de wet van 31 December 1906 (Stsbl. n°. 346).

De uitlevering van vreemdelingen kan alleen geschieden naar de regelen, vastgesteld bij algemeene verordening (art. 108 R.R.).

Ook het recht van onteigening ten algemeenen nutte is ongeveer op dezelfde wijze geregeld als in de overeenkomende bepaling van de grondwet 1848 (art. 77 R.R.).

Overgenomen uit de grondwet is de bepaling betreffende de vrijheid van belijdenis van godsdienstige meeningen (art. 119 R.R.), maar niet de bepaling dat aan alle kerkgenootschappen gelijke bescherming verleend wordt; eene bepaling die met eene regeeringsbemoeiing als boven uiteengezet werd dan ook niet vereenigbaar is. Daarentegen is de openbare godsdienstoefening in en buiten de gebouwen ietwat vrijzinniger en eenvoudiger geregeld dan in Nederland (art. 120 R.R.).

Overgenomen is voorts de grondwettelijke bepaling betreffende het recht van petitie (art. 112 R.R.); met het oog op de inlandsche bevolking is zelfs voorgeschreven, dat de G.G. zorgt dat den inlanders overal gelegenheid gegeven worde om vrijelijk klachten in te leveren (art. 55 R.R.).

Eindelijk is ook onze grondwettelijke bepaling betreffende de onschendbaarheid van het brievengeheim overgenomen (art. 87 R.R.).

Maar anders stond het met het recht van vereeniging en vergadering, en staat het nog de drukpersvrijheid en de vrijheid van verblijf.

Wat die eerstgenoemde vrijheid betreft, zij bestond niet ten aanzien van vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard; deze, en eveneens die welke de openbare orde bedreigen werden verboden (art. 111 R.R.). Bij een wijzigingswet van 8 Mei 1915 (Stsbl. n°. 215) is intusschen aan dit artikel dezelfde inhoud gegeven als art. 9 der grondwet met dien verstande dat regeling en beperking van de uitoefening van het recht bij algemeene verordening zal geschieden.

Ook de drukpersvrijheid bestaat niet in dezelfde mate als in Nederland. Wel worden de in Nederland gedrukte stukken onbelemmerd toegelaten, maar de regeering heeft toezicht op de pers. Dit wordt geregeld bij algemeene verordening. Daarbij moet echter het beginsel in acht worden genomen, dat het openbaren van gedachten of gevoelens en het toelaten van elders dan in Nederland gedrukte stukken geen andere belemmering mogen ondervinden, dan tot verzekering der openbare orde gevorderd wordt (art. 110 R.R.). Hoewel met behulp van deze laatste woorden de vrijheid zeer sterk belemmerd kan worden, bestaat er feitelijk in Indië zoo goed als geheele drukpersvrijheid.

Eindelijk de vrijheid van verblijf. Aan ieder niet in Indië geboren persoon kan het verblijf in Indië worden ontzegd, zoodra hij gevaarlijk wordt geacht voor de openbare rust en orde; zelfs wordt daarbij in hechtenisneming op bevel van den G.G. toegelaten; in het belang der openbare rust en

orde kan hem ook het verblijf in bepaalde gedeelten van Indië worden ontzegd. Deze maatregelen, die, al worden ze zelden toegepast, van groote beteekenis zijn omdat ze elkeen steeds boven het hoofd hangen, kunnen alleen genomen worden door den G.G., in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië (artt. 45, 46 R.R.).

II. West-Indië.

De toestanden waarmede in Amerika de Nederlanders in aanraking kwamen toen zij daar handel wilden drijven, verschillen ten eenenmale van wat wij in den Indischen Archipel hadden aangetroffen. Daar waren geen als staten optredende volken, maar schaars bevolkte, gansch onontgonnen streken, waar Indianen onder hunne hoofden voortdurend onder elkander en tegen de Europeanen krijg voerden. Op enkele plaatsen hadden reeds andere Europeanen met wie wij destijds in oorlog waren zich gevestigd, maar het gelukte den Hollanders over dezen de overhand te behouden. Die streken werden dus door de Hollanders zelf bevolkt; den handenarbeid dien zij noodig hadden, doch wegens het klimaat niet zelf konden leveren, verschaften zij zich door het invoeren van Negerslaven uit Africa. Later hebben ook vele uit Brazilië uitgewekene Joden zich daar gevestigd, om bij de Hollanders een schuilplaats te zoeken tegen vervolging. De door ons ingevoerde negerbevolking nam zóó snel toe, dat de kolonisten weldra lastige krijgen hadden te voeren, om de „wegloopers", die zich in de ontoegankelijke bosschen verborgen, terug te brengen, of ook wel om zich dezen van het lijf te houden. Met dat doel, alsmede ter verdediging tegen aanvallen van Europeesche vijanden, zonden de Staten-Generaal schepen en manschappen. Suriname is derhalve door de regeering der Vereenigde-Provinciën in bezit genomen, zij het ook dat de kolonie, hoewel steeds met goedkeuring en onder bescherming van de Hooge Overheid, meer dan eens van den een is overgedaan aan den ander. De Indianen trokken zich terug, en de regeering kwam dus enkel te staan tegenover meerendeels Europeesche kolonisten, met de door dezen ingevoerde slaven en de uit Brazilië uitgeweken Joden, alzoo tegenover eene bevolking

die wat godsdienst, zeden en algemeene ontwikkeling betreft met die van ons land eenigermate op dezelfde lijn kon worden geplaatst, doch die toen, evenals ook nu nog, geheel steunen moest op de bescherming van Nederland.

De Staten-Generaal hebben steeds het oppergezag over deze koloniën uitgeoefend, en werden dus door de bevolking als haren souverein erkend. Alzoo kwamen, na de herstelling van onze nationaliteit, en nadat Engeland, bij de conventie van Londen van 13 Augustus 1814, bekrachtigd door den vrede van Parijs van 20 November 1815, ons Suriname en Curaçao had teruggegeven, deze koloniën te staan onder het gezag des konings.

Maar de bevolking in Amerika staat tot de kroon in eenigszins andere staatkundige verhouding, dan die van onze O. Indische bezittingen. Wel hangt ook haar rechtstoestand geheel af van den Nederlandschen wetgever, op wiens beslissing de bevolking rechtens geen beslissenden invloed kan uitoefenen, en staan dus in zoover ook die koloniën onder een absolute alleenheerschappij; toch is aan de bevolking zekere zelfstandigheid geschonken, die, onder bescherming en medewerking van Nederland, hare natuurlijke ontwikkeling waarborgt. Haar verhouding tot Nederland is eenigermate te vergelijken met die van Brabant tijdens de Republiek tot de zeven Geünieerde Provinciën, vermits de regeermacht er wordt uitgeoefend door uit Nederland gezonden ambtenaren; zij is echter ook te vergelijken met die van een Nederlandsche provincie of gemeente tot het Rijk, in zoover het bestuur der koloniën geen andere dan afgeleide macht bezit, en de koloniën, omdat het Rijk voor haar behoud en bestuur aansprakelijk is, onder scherpe finantieele contrôle staan van het moederland. Maar, anders dan in de Oost, zijn in de West aan de bevolking zekere staatkundige rechten toegekend, en is aan het koloniaal bestuur groote vrijheid tot eigen ontwikkeling gelaten, zoodat b.v. het invoeren van gemeentebesturen enkel van het goedvinden van het koloniaal bestuur afhangt. Dat bij die toekenning van staatkundige rechten nooit sprake kan zijn van eenig aan individuen, — staatsburgers, huislieden, nederlanders, geschikten — toekomend, noch van eenig uit het begrip van staat afgeleid recht, maar alleen van eene regeling welker doel is *aller*

recht en welvaart zoogoed mogelijk te waarborgen en te bevorderen is duidelijk uitgesproken bij de behandeling van de wijziging van de Regeeringreglementen voor Suriname en Curaçao, toen daarbij het aan een deel der bevolking toe te kennen kiesrecht op nieuw moest worden geregeld [1]).

Een kort overzicht van de bestuursinrichting vinde hier nog eene plaats.

In de West, evenals in de Oost, wordt de koning vertegenwoordigd door een ambtenaar, gouverneur geheeten; hij bestuurt de kolonie in naam en als vertegenwoordiger des konings, en is — het R.R. acht het noodig dit er bij te voegen — „met de uitvoerende macht bekleed." [2]) Dat hij dit bestuur moet uitoefenen „met inachtneming der voorschriften dezer wet", nl. van het R.R., is ook iets dat van zelf spreekt.

De eilanden die onder Curaçao ressorteeren (art. 1 R.R. Cur.) worden bestuurd door van 's koningswege benoemde „gezaghebbers", die echter staan onder den gouverneur van Curaçao, en in de uitoefening van het dagelijksch bestuur door twee gekozen landraden worden bijgestaan (art. 117 R.R. Cur.).

Er is een Raad van bestuur, waarvoor de gouverneur voorzitter is, en die verder bestaat uit een ondervoorzitter en drie leden door den koning benoemd. Deze raad heeft alleen raadgevende, geen beslissende stem (R.R. Sur. en Cur. 3e hoofdstuk).

De rechtspraak wordt uitgeoefend „in naam des konings" (art. 116 R.R. Sur., 137 R.R. Cur.). De koning regelt de rechtsmacht van den Hoogen Raad der Nederlanden in koloniale zaken. In de kolonie zelve is een opperste gerechtshof, „hof

1) Handelingen der S.G. 1900—1901, 2e Kamer, bl. 294 en volgg.

2) Wet van 31 Mei 1865 (Stsbl. n°. 55) „houdende vaststelling van het reglement op het beleid der regeering in de kolonie Suriname", art. 29; en wet van 31 Mei 1865 (Stsbl. n°. 56) „houdende vaststelling van het reglement op het beleid der regeering in de kolonie Curaçao", art. 29. Beide wetten zijn gewijzigd bij de wetten van 2 Februari 1901 (Stsbll. nos. 55 en 56), van 31 December 1903 (Stsbll. nos. 361 en 362) en van 20 Juni 1908 (Stsbll. nos. 209 en 210). De volledige tekst, behoudens de laatstgenoemde wijzigingen, is te vinden in Kon. Besll. van 25 Februari 1902 (Stsbll. n°. 37 en 38).

van Justitie", dat ook toezicht houdt op de geregelde afdoening van alle rechtsgedingen. Overigens worden de inrichting en de samenstelling der rechterlijke macht vastgesteld bij koloniale verordening, die ook de rechters aanwijst welke de rechterlijke macht hebben uit te oefenen (artt. 128, 129, 138, 139 R.R. Sur.; 149, 150 159, 160 R.R. Cur.). De leden van het hof van justitie worden wel aangesteld voor hun leven, maar hun onafzetbaarheid is niet zóó gewaarborgd als die der Nederlandsche rechters, daar zij ook om bijzondere redenen door den koning kunnen worden ontslagen. Tusschenkomst van de regeering in rechtszaken is verboden (artt. 129, 134—136, 139 R.R. Sur.; artt. 150, 155—157, 160 R.R. Cur.).

Het burgerlijk recht, dat van koophandel en burgerlijke rechtsvordering, strafrecht en strafvordering, en nog eenige andere met name genoemde onderwerpen worden zooveel mogelijk overeenkomstig met de in Nederland bestaande wetten door koloniale verordeningen geregeld (art. 117 R.R. Sur.; art. 138 R.R. Cur.).

De gouverneur alleen heeft geen andere wetgevende macht dan die om besluiten uit te vaardigen, houdende algemeene maatregelen en strekkende om uitvoering te geven hetzij aan wetten, hetzij aan koninklijke besluiten, den Raad van State gehoord, waarvan hem de uitvoering van 's koningswege is opgedragen, hetzij aan koloniale verordeningen. Hem kan echter van 's koningswege bevolen worden een besluit te wijzigen of in te trekken (artt. 54, 57 R.R. Sur., en Cur.).

De koloniale verordeningen worden vastgesteld door den gouverneur, doch eerst na verkregen goedkeuring van de koloniale staten (Suriname), of van den kolonialen raad (Curaçao). Deze lichamen bezitten niet alleen het recht van amendement, maar ook dat van initiatief. Hunne verordeningen mogen niet regelen wat reeds door den koning bij wet, of bij besluit genomen in den vorm voorgeschreven voor algemeene maatregelen van bestuur, is geregeld. Zij kunnen niet slechts door den koning worden vernietigd als strijdig met de wet, met een koninklijk besluit in evengemelden vorm genomen of met het algemeen belang van het rijk of de kolonie, maar ook vervallen zij, zoodra een wet of zulk een koninklijk besluit het onderwerp geregeld heeft, hetgeen,

een paar uitzonderingen daargelaten, steeds kan geschieden (artt. 46—49, 98, 101 R.R. Sur.; artt. 46—49, 88, 90, 97 R.R. Cur.).

In de afkondiging der koloniale verordeningen moet het hooren van den raad van bestuur worden vermeld (art. 52 R.R. Sur. en Cur.).

Geene koloniale verordening kan worden vastgesteld zonder goedkeuring van de koloniale staten (Suriname) of van den kolonialen raad (Curaçao). De leden van den kolonialen raad van Curaçao worden door den koning benoemd (art. 67 R.R. Cur.). Die van de koloniale staten van Suriname worden thans gekozen door de bij de wet kiesbevoegd verklaarde ingezetenen. Vroeger werd een deel dier leden aangewezen door den koning, die evenzeer als de andere leden „het vertegenwoordigend lichaam der kolonie" uitmaakten (art. 92 R.R. Sur. oud), en dus verplicht waren te stemmen naar eigen overtuiging en enkel met het oog op de belangen der kolonie. Maar deze regeling werkte verkeerd en verzwakte het gezag van den gouverneur in plaats van, zooals bedoeld was, het te versterken. Van daar de thans ingevoerde wijziging.

De Staten worden gekozen door de bij de wet aangewezen kiezers. Hierbij valt op te merken, dat de kiezers niet behoeven te zijn Nederlanders, als ze maar gedurende de laatste 5 jaren vóór het vaststellen der kiezerslijsten ingezetenen in de kolonie zijn geweest; voorts dat het kiesrecht verbonden is aan zeker bezit, of aan uit belastingbetaling blijkenden welstand (art. 69 R.R. Sur.). Toen de leden der Staten-Generaal stonden voor de feiten zooals ze in werkelijkheid zijn en volkomen vrij waren in hun oordeel, hebben zij voor de West datgene toegelaten en goedgekeurd, wat velen hunner anders gewoon zijn als in strijd met de rechtvaardigheid verre weg te werpen! Grootere uitbreiding van het kiesrecht dan nu is toegestaan zou misschien de niet tot het kiesrecht geroepen bevolking eer geschaad dan bevoordeeld hebben, en het is de roeping van den regeerder zooveel mogelijk vooral de zwakken te beschermen. De beste waarborg tegen misbruik van macht tegenover de zwakken ligt in West-Indië nog altijd in de macht die bij het opperbestuur in Nederland berust.

Het beleid der geldmiddelen en het beheer der domeinen is, onder oppertoezicht van den gouverneur, opgedragen aan een door den koning benoemden ambtenaar. De koloniale staten (raad) hebben wel het recht de begrooting vast te stellen, maar in drie gevallen wordt die vaststelling vervangen door eene wettelijke; nl. indien tot aanvulling der middelen eene rijksbijdrage noodig is; indien de koning de begrooting niet goedkeurt, en indien zij door de staten (raad) niet is vastgesteld vóór den tweeden Dinsdag der maand Mei van het jaar waarin zij hun is aangeboden. Is de begrooting vastgesteld door de staten (raad), dan wordt ook de rekening en verantwoording alleen aan de staten (raad) gedaan; anders aan „de wetgevende macht", waarmee wel niet anders bedoeld kan zijn dan de Staten Generaal. In dit laatste geval wordt het slot der rekening vastgesteld bij de wet; anders bij koloniale verordening. Belastingen worden alleen geheven uit kracht en volgens de voorschriften eener koloniale verordening, op welke laatste dan toepasselijk is hetgeen boven gezegd is over de verordeningen in het algemeen (artt. 146, 112, 114, 150 R.R. Sur.; 167, 104, 106, 169 R.R. Cur.).

Omtrent de rechten der ingezetenen valt alleen op te merken, dat die in de Regeerings-reglementen vrij wel op dezelfde wijze omschreven zijn, als, voor de Nederlandsche ingezetenen, in onze grondwet. Een staatskerk bestaat er gelukkig in West-Indië niet. De slavernij, die gedurende de 17e en 18e eeuw in die kolonie bestond, is afgeschaft bij de wetten van 8 Augustus 1862 (Stsbll. nos. 164 en 165).

III. Koloniaal bestuur en Staten-Generaal.

Tegenover inboorlingen en ingezetenen staat in Oost en West het Opperbestuur in Nederland als absoluut alleenheerscher, al zijn ook aan de bevolking in West-Indië meer politieke rechten toegekend dan aan die van den O. I. Archipel. Hun is geenerlei wettig wapen gegeven, waarmee algeheele berooving van staatkundige rechten tegen hun wil zou kunnen worden belet of ook maar belemmerd.

Maar daaruit volgt niet dat de koning, door wien dat opperbestuur wordt uitgeoefend, in alles naar persoonlijk inzicht, luim of invallende gedachte zou kunnen handelen,

en in de uitoefening van zijn macht niet gebonden zou kunnen zijn aan de medewerking van anderen, zij het dan ook niet van hen, die in de eerste plaats belang hebben bij eene goede regeering. Want de „bezittingen" zijn geen particulier domein van de kroon; zij zijn ook niet verkregen door toedoen van ons koningshuis, maar behooren aan Nederland, dat er zijn gezag over uitoefende van het begin der 17e eeuw af. Derhalve is Nederland zelf mee aansprakelijk voor de uitoefening van dat gezag.

Om velerlei redenen heeft het land er recht op, zich met de koloniale huishoudingen te bemoeien. Enkele daarvan mogen hier worden aangeduid.

In de eerste plaats, tot dekking zijner zedelijke verantwoordelijkheid. Geroepen om te heerschen over Indië, behoort het zijn optreden en zijne stoutmoedigheid om den heerscherslast op zich te nemen te rechtvaardigen door de rechtvaardigheid en wijsheid van zijn bestuur.

Verder hangt ons beleid in Indië nauw samen met onze verhouding tot het buitenland. Voor velen zijn onze bezittingen een zeer begeerlijk goed. Daarom zijn zij, ofschoon zij onze kracht uitmaken, tegelijkertijd voor ons een gevaar, en moet ook door het beleid in Indië gezorgd worden, dat Nederland niet van wege zijn bezittingen in moeilijkheden gerake met vreemde mogendheden.

Voorts hangt de in onze koloniën te voeren handelspolitiek ten nauwste samen met onze eigen handelsbelangen; wie zich met deze te bemoeien heeft kan niet onverschillig zijn omtrent de beginselen die door het Indisch bestuur in toepassing worden gebracht; men denke aan de differentieele rechten, het consignatiestelsel en zoovele andere belangen meer.

Eindelijk, en deze reden heeft wel het eerst aanleiding gegeven tot de bemoeiing van de S.G. met Indië, Nederland heeft bij den gang van zaken het grootste geldelijk belang. Al is de administratie van Nederland zoo streng mogelijk gescheiden van die der verschillende bezittingen en koloniën, toch lijdt het geen twijfel dat de Nederlandsche regeering, dus Nederland zelf, ook geldelijk aansprakelijk is voor wat in Indië gedaan wordt, zelfs al had Nederland nimmer een deel van de door de Indische bevolking opgebrachte belastingen genoten. De schulden van de O. I. en W. I. Compagnieën heeft het land overgenomen; hoeveel te meer is het dan nu aansprakelijk voor de schulden ten laste zijner bezittingen aangegaan.

Echter is bij de wet van 29 Juni 1912 (Stsbl. n°. 207) art. 1 der Indische Comptabiliteitswet in dien zin gewijzigd, dat N. Indië als rechtspersoon, als zelfstandig rechtssubject is erkend. „De eigendommen, baten en lasten van Nederlandsch-Indië zijn gescheiden van die van Nederland." Sindsdien kunnen dus geldleeningen gesloten worden ten name en ten laste van de kolonie, zonder aansprakelijkheid van het moederland voor aflossing en rente, hetgeen ook reeds eenige malen is geschied.

Na den val der beide evengenoemde Compagnieën heeft de Nederlandsche Regeering de op haar rustende verplichting ten volle aanvaard. Bij de staatsregeling van 1798 werd in groote lijnen het nieuwe koloniaal bestuur geschetst, en het aandeel vastgesteld dat het uitvoerend bewind en de vertegenwoordigende vergadering in dat bestuur zouden hebben, terwijl de wet de wijze bepalen zou, waarop de republikeinsche beginselen geregeld zouden worden ingevoerd [1]). Maar het wanbestuur en de onbekwaamheid der republikeinsche regeering deden ons onze koloniën verliezen, zoodat gemelde staatsregeling nimmer behoorlijk tot uitvoering gekomen is.

Na den Franschen tijd aanvaardde de Souvereine Vorst het opperbestuur over de koloniën en bezittingen van den staat in andere werelddeelen (art. 12 G.W. 1814). Van wetgeving werd niet meer gesproken, en art. 246 staatsregeling 1798 werd in de nieuwe grondwet evenmin overgenomen, als de eerste zinsnede van art. 12 constitutie Koninkrijk Holland, luidende: „de Regeering der Hollandsche Koloniën wordt door bijzondere wetten bepaald." Men mag dus aannemen dat onder het woord opperbestuur, voorkomende in art. 61 der grondwet, ook wetgeving begrepen werd [2])

1) Zie de artt 129, 231, 232, 241, 242, 246.

2) De door Mr. Thorbecke voorgestane tegenovergestelde meening wordt goed weerlegd door Prof. Buys, de Grondwet. Dl. I, blz. 229. Hetgeen daartegen aangevoerd is door Mr. H. W. C. Bordewijk in

Verbetering: lees regel 9 v. o. i. pl. v. „art. 12 G.W. 1814": „art. 36".

Maar in art. 12 G.W. 1814 kwamen ook de woorden „bij uitsluiting" voor. De Souvereine Vorst heeft bij uitsluiting het opperbestuur. Dit schijnt te duiden op algeheele uitsluiting van de Staten-Generaal, die dan ook tot 1848 steeds van alle inmenging zijn buitengesloten; de in art. 69 G.W. 1840 aangebrachte wijziging had op dit punt geene wezenlijke verandering ingevoerd.

In 1848 echter liet men de woorden „bij uitsluiting" weg, maar behield de woorden: „de koning heeft het opperbestuur", hetwelk dus alle regeeringsfunctiën, bestuur, wetgeving en rechtspraak, omvat. Indien dit niet zoo ware, wie heeft dan, zou men mogen vragen, volgens de grondwet in onze koloniën de wetgevende bevoegdheid, want dat deze zou berusten op het 4e lid van art. 59 G.W. 1848 is toch wel wat gezocht. De hoogleeraar Buys beweert wel zeer stellig op bl. 241 van zijn bekend werk, dat het recht van wetgeving steunt op die zinsnede, doch éene bladzijde vroeger durfde hij nog slechts schrijven, dat de „wetgevende macht des Konings in koloniale aangelegenheden stilzwijgend volgt uit de beperkte bevoegdheid welke de grondwet in de vierde zinsnede aan den wetgever toekent."

„Opperbestuur" omvat alles; daar niemand een rijk besturen kan zonder vaste regels te stellen, omvat het woord ook het stellen van regels, d.i. het uitvaardigen van wetten 1).

---

diens belangrijke dissertatie, Rechtspersoonlijkheid der Nederlandsche Koloniën, blz. 307 en vlgg., schijnt mij niet overtuigend, ook al neemt men, in strijd met Mr. Buys, aan, dat aanvankelijk, nl. in art. 36 der Constitutie van 1806, de woorden bij uitsluiting" zijn opgenomen ter uitsluiting van overdracht aan particuliere maatschappijen Ook dat art. 36 omvat, naar mij voorkomt, de wetgevende bevoegdheid. Waar van den aanvang af, met stilzwijgende instemming van alle publiekrechtelijke lichamen, het „opperbestuur" verstaan is als omvattende alle bevoegdheden die eèn bestuurder, ter vervulling van zijn taak, moet bezitten, is het zonder afdoend bewijs onaannemelijk, dat de in dat tijdperk geldende grondwetten iets geheel anders zouden hebben bedoeld. Uit de woorden zelve zijn niet dan zwakke argumenten te putten; dit is zoo. In art. 60 en 61 komt „opperbestuur" voor in verschillende beteekenis; dat blijkt uit de beperkingen zelve die art. 61 bevat, doch in art. 60 ontbreken.

1) Zie boven, bladz. 265 en vlgg.

Verbetering: lees regel 1 v. b. i. pl. v „art. 12 G.W. 1814": „art 36".

Verbetering invoegen noten regel 4 v. o. na „art. 60 en 61": „der Grondwet-1815".

Natuurlijk klopt dit niet met het stelsel, indertijd ook door Mr. Thorbecke en zoovele anderen verdedigd, volgens hetwelk zekere onderwerpen nimmer anders dan door „den wetgever", in onderscheiding van „door den koning", kunnen worden geregeld. De hoogleeraar Buys zegt naar aanleiding daarvan: „Aan het onderscheid tusschen wet en besluit, dat art. 59 opofferde, wilde hij" (Thorbecke) „vóór alles hebben vastgehouden. Op den aard van het onderwerp dat geregeld wordt komt bij hem alles aan. In de koloniën evenmin als in Nederland kan de wetgevende taak aan anderen worden opgedragen dan aan den wetgever zelven. In het afgetrokkene is die bewering zeker onwederlegbaar, maar toch dunkt het mij eene wezenlijke deugd van onze Grondwet dat zij niet naar deze bewering heeft geluisterd" 1). Indien het eene wezenlijke deugd is niet te luisteren naar eene in het afgetrokkene onwederlegbare bewering, zou er dan toch niet eene kleine fout schuilen in die bewering zelve?

Maar aangenomen dat „in het afgetrokkene" zekere onderwerpen niet anders kunnen of mogen geregeld worden dan met medewerking eener volksvertegenwoordiging, zonder wier wil geen wijziging in den rechtstoestand mag worden gebracht, hoe kan men dan vrede hebben met eene regeling door „de wet", wanneer daaronder moet worden verstaan de koning met de Nederlandsche volksvertegenwoordiging? Immers zijn de Staten-Generaal geen vertegenwoordiging van Indië's ingezetenen, en vertegenwoordigen zij veeleer, gelijk maar al te dikwijls gebleken is, belangen aan die der Indische volkomen tegenovergesteld. Indien men beweert dat Indische belangen uit hunnen aard, en ter wille van de rechten der Indische bevolking geregeld moeten worden door den „Nederlandschen wetgever", kan men evengoed beweren dat, ter bescherming van de arbeiders, het arbeidscontract moet worden vastgesteld niet door den koning alleen, maar door den koning met eene vertegenwoordiging der patroons.

Het staatsrecht zou heel wat gemakkelijker te begrijpen zijn, indien men ophield met kunstmatig te scheiden wat voor scheiding niet vatbaar is; met voortdurend koning en

---

1) De Grondwet. Dl. I, bladz. 249.

wetgever tegenover elkaar te stellen; met te spreken van opdracht van den wetgever aan den koning, en diergelijke meer.

De koning heeft ook nu nog, even goed als in 1814, het opperbestuur der koloniën en bezittingen, en dus ook voor elk onderwerp dat geregeld moet worden wetgevende bevoegdheid. Maar de grondwet sluit nu de Staten-Generaal niet meer uit. Integendeel eischt zij voor enkele onderwerpen hunne medewerking en goedkeuring. In de eerste plaats ten aanzien van het munstelsel, waarschijnlijk omdat juist in het tijdperk dat aan 1848 voorafging eene schromelijke verwarring, die voor den staat groote nadeelen en gevaren had doen ontstaan, in het licht was getreden 1). Verder eischt zij eene wet regelende de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen; eene regeling waarbij de Nederlandsche finantiën zeker zeer groot belang hebben. Eindelijk geeft zij de bevoegdheid eene wettelijke regeling in te voeren, dus de medewerking der Staten-Generaal in te roepen, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Blijkt: nl. aan koning en Staten-Generaal. Tusschen die beiden kan verschil van gevoelen bestaan omtrent de aanwezigheid dier behoefte. In dat geval moeten middelen van overreding worden gebezigd, die met de feiten en omstandigheden zelve, niet met abstracte theorieën verband houden, zooals o. a. heeft plaats gehad ten aanzien van de wet van 23 Mei 1899 (Stsbl. n°. 124) „tot vaststelling van eene mijnwet voor Nederlandsch-Indië", welke wet een gevolg is geweest van de bekende geschiedenis met het Billitoncontract. Maar in strijd met de grondwet zou het zijn, indien de Staten-Generaal hun inzicht omtrent de behoefte aan den koning opgedrongen door dwangmiddelen, bv. door het afstemmen van begrootingen.

Door de in 1848 afgeschafte uitsluiting der Staten-Generaal van Indische zaken is hun bemoeiing met het Indisch bestuur zeer toegenomen. Maar niet daardoor alleen; nog veel meer is dit geschied door de invoering in 1848 van de politieke ministerieele verantwoordelijkheid, waarmee de bepaling van het 2e lid van art. 61 der grondwet verband houdt. Immers zou de verantwoordelijkheid des ministers aan een lichaam

1) De Louter, bladz. 450 en vlgg.

als dat der S.G. slechts een wassen neus zijn, indien het Indisch regeeringsbeleid niet ook aan eenige vaste regelen kon worden getoetst.

Van de bij het 2e lid van art. 61 bedoelde reglementen is de hoofdinhoud, voor zoover deze betrekking heeft op de rechten der inlanders en op het Indisch bestuur alsmede op de bevolking in West-Indië, boven meegedeeld.

Deze reglementen, ten onrechte met de grondwet op ééne lijn gesteld, waarborgen der bevolking onzer bezittingen geen enkel recht, doch zijn niettemin middellijk ook voor haar van groot belang, daar eene wet niet zoo gemaklijk te veranderen is als een koninklijk besluit, en die verandering slechts mogelijk is na eene aan de openbare kritiek onderworpen voorbereiding. Van daar dat de eenmaal vastgestelde bepalingen niet licht kunnen worden gewijzigd. Die reglementen kunnen dan ook heilzaam werken, mits zij niet te veel ingrijpen in het inwendig bestuur, en aan de regeering de noodige vrijheid laten. Want door voor regeling den wettelijken vorm te bezigen wordt ook verandering ten goede bemoeilijkt, en blijft veel verkeerds langer dan noodig bestaan, vooral zoolang de bevolking die bij de verandering het meeste belang heeft niet gerechtigd is zich in de wetgevende vergadering te doen hooren. Veel goeds in Indië is tot stand gekomen, juist doordat het bestuur minder dan hier door de Staten-Generaal in zijn bewegingen belemmerd werd.

Ten slotte nog een woord over de begrootingen.

Terwijl de bepalingen omtrent de begrootingen in onze Amerikaansche koloniën aanvankelijk alleen waren opgenomen in de Regeerings-Reglementen (artt. 107—114 voor Suriname, 99—106 voor Curaçao), is voor Nederlandsch-Indië reeds spoedig een afzonderlijke wet uitgevaardigd, van 23 April 1864 (Stsbl. n°. 35) „tot regeling van de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen van Nederlandsch-Indië", laatstelijk gewijzigd in 1919 1). Thans bestaan ook voor Suriname en Curaçao dergelijke wetten, resp. van 7 Nov. 1910 Stsbl. 315 en Stsbl. 316, laatstelijk gewijzigd in 1918.

Het is onnoodig aan te toonen dat de grondwet het vast-

1) Zie boven blz. 461 over de bevoegdheid aan den Volksraad inzake de begrooting toegekend bij een wijziging der Comptabiliteitswet in 1916.

stellen der Indische begrooting bij de wet toelaat. Door het jaarlijksch koloniaal verslag worden de Staten-Generaal op uitnemende wijze op de hoogte gesteld van wat op bestuursgebied in Indië voorvalt, en de noodzakelijkheid van de vaststelling der jaarlijksche begrooting dwingt dat college zich met onze bezittingen bezig te houden. Intusschen mag niet uit het oog worden verloren, dat de taak die dientengevolge op de schouders der S.G. is gelegd ontzaglijk is verzwaard. Zeer veel voorzichtigheid en staatsmansbeleid is noodig, om niet door onoordeelkundige voortvarendheid den toestand slechter in plaats van beter te maken, en omgekeerd dubbele ijver, opdat door de altijd omslachtige bemoeiing van genoemd college verbetering niet langer uitblijve dan noodig is. Ook voor het volk zelf is de verantwoordelijkheid verzwaard, want de kiezers zijn thans mede aansprakelijk voor Indië. Zal bij de uitoefening van zijn kiesrecht het thans kiesgerechtigde deel des volks ook nu nog, of nu reeds, hoog genoeg staan, om niet enkel aan eigen onmiddellijk belang te denken, doch ook aan de bevolking waarover Nederland heerscht, maar die geenerlei recht van meespreken bezit? Ziedaar eene vraag die de toekomst zal moeten beantwoorden.

Van groot belang, zoowel voor Indië als voor ons land, is de vraag, in hoever Nederland bevoegd, in zedelijken zin gerechtigd is, de inkomsten van Indië ten eigen bate te bezigen. De behandeling hier ter plaatse van deze vraag zou evenwel de grenzen te buiten gaan, die de schrijver zich gesteld heeft.

In nauw verband met de begrooting staat het toezicht der Algemeene Rekenkamer voor Ned. Indië (artt. 66 R.R.). Zij moet de vaststelling der koloniale rekening voorbereiden, en heeft inzage in het finantieel beheer der Indische regeering tot in zijn kleinste onderdeelen, waardoor ook de regeering in Nederland in staat wordt gesteld het Indisch bestuur behoorlijk te controleeren. De Kroon moet de verslagen der Rekenkamer op haar beurt aan de S.G. en de G.G. aan den Volksraad mededeelen [1]).

1) Zie over de bevoegdheid aan den Volksraad in zake de rekening toegekend bij de wijziging der Ind. Compt.w. van 1916, boven blz. 461.

BESLUIT.

Elke constitutie is het product van een samenloop van feiten en omstandigheden, niet van een vooraf ontworpen stelsel of theorie.

Zij moet steeds getoetst worden aan de eeuwige beginselen van recht die den mensch en de menschelijke samenleving beheerschen; in eene christelijke maatschappij derhalve aan de christelijke beginselen, die wel altijd dezelfde zijn, doch wegens het verschil van maatschappelijke toestanden verschil in hun toepassing eischen.

Aan ieder het zijne te geven en te waarborgen is het doel van elke rechtsordening, dus ook van elke constitutie.

Het staatsgezag of de opperste macht ontspringt uit de behoefte van een volk aan leiding, en aan bescherming tegen onrechtmatigen aanval.

Tot het verrichten van dien voor het volk onmisbaren en dus onwaardeerbaren dienst is die persoon of die maatschappelijke groep geroepen, die de daarvoor noodige kracht en wijsheid bezit. Het optreden van de opperste macht vindt zijne rechtvaardiging in de rechtvaardigheid van haar bestuur.

Die opperste macht treedt op *jure suo;* krachtens de haar daartoe geschonken gaven; bij de genade Gods.

Ter voorkoming van een onophoudelijken strijd over het gezag ontstaat overal behoefte aan vaste regelen van opvolging in- of overdracht van het gezag.

Het volk is er niet om de overheid, maar de overheid om het volk. Het volk heeft aanspraak op behoud van vrijheid, zelfstandigheid en eigen recht, en het is juist ter

handhaving en bescherming van dat alles dat de opperste macht zich opwerpt.

Bij deze berust dus in beginsel *alle* gezag.

De richtige uitvoering der heerscherstaak is slechts mogelijk, wanneer de daarmee belaste ambtenaren handelen naar vaste regelen.

Hoe samengestelder het bestuur en hoe ontwikkelder het volk wordt, — hoe meer de opperste macht ter uitvoering van haar taak aan de medewerking des volks, en het volk ter wering van ambtelijke willekeur aan rechtswaarborgen behoefte heeft.

Daaruit ontwikkelen zich tal van staatsinstellingen, waarvan de bestemming is der opperste macht het regeeren naar regelen van rechtvaardigheid mogelijk of gemaklijk te maken.

Nimmer kan daarbij sprake zijn van eenig aangeboren recht van individuus, van groepen of van het geheele volk om hun wil aan de hoogste macht op te leggen, maar wel van het recht der geheele bevolking om naar recht en billijkheid te worden bestuurd. De toekenning van rechten aan de geregeerden is slechts een der middelen om de uitvoering van des heerschers taak mogelijk te maken. De wijze der medewerking van het volk wordt bepaald door de omstandigheden waarin het volk verkeert.

Ten onzent is de opperste macht gebonden: in de uitoefening van haar bestuur, aan de medewerking van ministers, die persoonlijk verantwoordelijk zijn en steeds hun betrekking mogen neerleggen; in de rechtspraak, aan de beslissing van volkomen van haar onafhankelijke personen; in de wetgeving, aan de goedkeuring van eene buiten hare medewerking, doch door het door haar aangewezen deel des volks gekozen volksvertegenwoordiging.

In onze Oost- en West-Indische koloniën en bezittingen bestaat nog eene absolute alleenheerschappij; toch is ook daar de uitoefening van het gezag gebonden aan regelen, van welke sommige, en wel de gewichtigste, niet zonder medewerking der Staten-Generaal kunnen worden gewijzigd, terwijl steeds naar meerdere waarborgen tot verzekering van een bestuur naar recht en billijkheid gestreefd wordt.

Zoo heeft zich in Nederland de monarchie naar Germaansche opvatting en christelijke beginselen ontwikkelden,

heerscht over ons een Koningshuis, welks bestaan en bloei met het bestaan en het welzijn des volks samenvalt; dat naar buiten Nederland waardiglijk vertegenwoordigt, en binnenslands de vrije ontwikkeling van alle partijen en alle richtingen waarborgt; maar dat dan ook juist dáárom steeds krachtig genoeg moet blijven, om te kunnen beletten dat ééne partij, na zich meester te hebben gemaakt van het staatsroer, alle andere aan haren wil onderwerpt.

Moge dat steeds zich vernieuwende Koningshuis, met zijn zinrijk devies **Je maintiendrai**, lang zijn beschermende hand uitstrekken over ons volk, en moge dit volk gedachtig aan dat andere, niet minder sprekend devies **per aspera ad astra**, al zijn krachten inspannen om dat Huis te steunen, waarin zijn roemrijke geschiedenis, zijn kracht en zijn eenheid zich als in een middelpunt openbaren!



AANHANGSEL.

De Grondwetsherziening van 1917.

Gelijk in het voorwoord voor de 3e uitgave is meegedeeld, is in den tekst al datgene wat op de grondwetsherziening van 1917 betrekking had slechts bijgewerkt tot dat jaar. Vandaar dat bij verschillende artikelen verwezen is naar het hier volgende aanhangsel, waarin kortelijks deze grondwetswijziging wordt behandeld.

Reeds vóór de laatste grondwetsherziening zijn van Regeeringswege pogingen aangewend tot het tot stand brengen van grondwetswijziging. Bij K. B. van 23 Oct. 1905 is een Staatscommissie ingesteld tot het voorbereiden van een generale grondwetsherziening. Haar 20 Dec. 1906 uitgebracht verslag heeft intusschen niet tot een Regeeringsvoorstel geleid. Wel zijn door de toenmalige Regeering op 11 Oct. 1907 wetsvoorstellen ingediend tot wijziging der grondwet inzake het kiesrecht, een onderwerp dat buiten de bemoeiingen van de commissie gelaten was. Van deze voorstellen lag het zwaartepunt in een zoog. blanco-artikel 80, dat het kiesrecht voor de Tweede Kamer vrijelijk ter regeling aan den gewonen wetgever beoogde over te laten. Reeds 4 Maart 1908 werden evenwel deze voorstellen op voordracht van het inmiddels opgetreden Kabinet-Heemskerk ingetrokken. Toch liet ook dit Kabinet het onderwerp der grondwetsherziening niet rusten. Opnieuw werd, thans bij K. B. van 24 Mrt. 1910, een Staatscommissie ingesteld, alweer ter voorbereiding eener algemeene herziening, doch thans met onbeperkte opdracht. Haar voorstellen, bij verslag van 15 Mei 1912 ter kennis van de Regeering gebracht, vonden bij haar een gunstig onthaal. Diensvolgens werden 5 Febr. 1913 een twaalftal ontwerpen,

vrijwel geheel in overeenstemming met de voorstellen der commissie, bij de Staten-Generaal ingediend. Slechts had de Regeering in tegenstelling tot de commissie art. 171 niet in de wijziging betrokken. Anderzijds betrof de herziening wel de kiesrecht-quaestie, waaromtrent de commissie niet tot overeenstemming had kunnen komen. Tot een parlementaire behandeling hebben echter, opnieuw wegens het optreden van een Kabinet van andere richting, ook deze voorstellen het niet kunnen brengen. 23 Sept. 1913 werden de ontwerpen ingetrokken onder verantwoordelijkheid van het Kabinet-Cort van der Linden.

Datzelfde Kabinet meende intusschen de kiesrechthervorming niet langer te mogen uitstellen en oordeelde die eerder bij een partiëele dan bij een generale herziening te kunnen tot stand brengen. Alleen op dit punt werd derhalve bij de Troonrede van 1913 grondwetsherziening aangekondigd. Bij Koninklijke Boodschap van 29 Oct. 1915 werden daarop twee voorstellen tot grondwetswijziging ingediend, betrekking hebbende op het kiesrecht. Reeds in 1913 had inmiddels bij K. B. van 31 December, de Regeering eene Onderwijscommissie, bekend onder den naam van Bevredigingscommissie, ingesteld, welke was samengesteld uit leden van de verschillende Kamerfracties. Zij had tot taak te onderzoeken „in hoever eene algemeen bevredigende regeling mogelijk is ter zake van de subsidieering van het bijzonder onderwijs en de voorwaarden welke daaraan verbonden moeten worden". Op 11 Maart 1916 verscheen het verslag dier commissie ter begeleiding van eenige wetsontwerpen en van een in aansluiting daaraan ontworpen nieuw artikel 192 der grondwet. Daarop volgde 15 April 1916 de indiening door de Regeering van een derde ontwerp-grondwetsherziening, strekkende „tot het in overweging nemen tot verandering van art. 192 der Grondwet", woordelijk zoowel wat de tekst als wat de toelichting aangaat overgenomen uit het verslag der commissie.

Deze drie wetsontwerpen, tegelijkertijd door de S.G. behandeld en geamendeerd, werden in de Tweede Kamer vrijwel unaniem, in de Eerste met algemeene stemmen aangenomen en afgekondigd als wetten van 18 Mei 1917 (Stsbll. n°. 398, 399, 400). Daarop werden in overeenstemming met H. XI

der grondwet de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers, uit dezelfde leden bestaande, keurden opnieuw vrijwel eenstemmig de voorstellen goed, waarna zij als wetten van 29 Nov. 1917 in de Stsbll. n°. 660, 661 en 662 werden opgenomen. Bij Publicatie van 29 Nov. 1917 (Stsbl. n°. 663) werd de plechtige afkondiging die volgens art. 193 der Grondwet moet plaatsgrijpen geregeld, en die afkondiging zelve geschiedde op 12 Dec. van dat jaar door voorlezing der wetten in een plechtige openbare zitting der rechterlijke colleges en aflezing der publicatie van de puien der raadhuizen. Vanaf dat oogenblik „vormen de vastgestelde bepalingen met de onveranderd gebleven hoofdstukken en artikelen, de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden" (woorden der Publ.) 1).

Achtereenvolgens wordt op de regeling van het kiesrecht en aanverwante onderwerpen en op de wijziging van het onderwijsartikel de aandacht gevestigd. Daarna worden de nieuwe Add. artt., voorzoover noodig, toegelicht.

Kiesrecht en Aanverwante onderwerpen.

Bij de wet van 29 Nov. 1917 (Stsbl. n°. 660) zijn wijzigingen aangebracht in de Hoofdstukken II, III en IV der grondwet. In hoofdzaak betreffen zij de invoering van algemeen kiesrecht voor de samenstelling der Tweede Kamer, Prov. Staten en gemeenteraden, de opening der mogelijkheid van invoering van vrouwenkiesrecht, de invoering van evenredige vertegenwoordiging en van stemplicht. Daarbij komen dan gelijkstelling van de eischen der verkiesbaarheid voor de leden der Eerste Kamer met die der Tweede Kamer, invoering van de verkiesbaarheid der vrouw, verandering in de regeling der aftreding van de Prov. Staten en een andere regeling van de

1) Nadien is bij K. B. van 18 Dec. 1918 een Staatscommissie ingesteld onder voorzitterschap van den Minister van Binnenlandsche Zaken tot voorbereiding van een meer algemeene grondwetsherziening, waarbij als voornaamste onderwerpen in aanmerking zouden komen de Troonopvolging, de Staten-Generaal, het volksinitiatief, het referendum en de mogelijkheid tot instelling van andere publiekrechtelijke lichamen dan de reeds door de Grondwet erkende. De commissie bracht 27 Oct. 1920 haar verslag uit.

schadeloosstelling der Kamerleden. De wet van denzelfden datum betreffende de Add. artt. (Stsbl. n°. 661) geeft o.m. een voorloopige regeling van het evenredig algemeen mannenkiesrecht door wijziging van de Kieswet, de Prov. en de Gemeentewet. Daarbij heeft de Regeering tot leiddraad genomen door een Staatscommissie voor de E. V. ontworpen voorstellen van wet.

Alvorens de artikelen worden toegelicht mogen eenige algemeene opmerkingen over algemeen kiesrecht, evenredige vertegenwoordiging, stemplicht en vrouwenkiesrecht een plaats vinden.

Algemeen kiesrecht. — Gelijk boven bij de bespreking van de samenstelling der S.G. is uiteengezet 1) is veel meer de verhouding tusschen de kiezers en de gekozenen een beginselquaestie, dan de wijze waarop het kiezerscorps wordt samengesteld. Dat is voor een goed deel een vraag van doelmatigheid, zoodat een kiesrechtregeling die onder bepaalde omstandigheden moet worden afgekeurd, in andere omstandigheden kan worden aanvaard. Natuurlijk is dat niet de meening van hen die in het kiesrecht een recht zien dat van nature den mensch toekomt en die van oordeel zijn dat alleen diegenen wezenlijk vertegenwoordigd worden in het Parlement, die aan de samenstelling daarvan deel hebben. In dezen gedachtengang is in beginsel alleen voor algemeen individueel mannen- en vrouwenkiesrecht plaats en is elke afwijking daarvan verwerpelijk, tenzij de omstandigheden voorshands de verwezenlijking van dat ideaal bepaald onmogelijk maken. Ook hier geldt, dat wanneer twee hetzelfde doen, het nog niet hetzelfde is. Want deze redeneering voert niet alleen tot algemeen kiesrecht, maar ook tot de volkomen afhankelijkheid van de gekozenen van de kiezers, volgens welk kiesrecht ook, omdat dan de afgevaardigden, aan geen hooger beginsel gebonden, slechts tot taak kunnen hebben den wil van hun committenten uit te voeren. Zeker hebben meer of minder bewust deze theorieën vele voorstanders van de invoering van algemeen kiesrecht beheerscht, al heeft de Regeering in de toelichting der herziening een ander standpunt ingenomen. Om daaraan uitdrukking te geven was ook aanvankelijk voorgesteld in het kiesrechtartikel uit te drukken dat het

1) Zie boven blzz. 370, 371.

kiesrecht werd „toegekend", teneinde daarmede af te snijden de gedachte, als ware hier sprake van erkenning van een van nature bestaande bevoegdheid.

Was er nu om redenen van doelmatigheid aanleiding om in de grondwet het algemeen kiesrecht vast te leggen? De overgroote meerderheid van het Parlement heeft geoordeeld, dat dit het geval was. Op zichzelve moge een „organisch" kiesrecht groote aantrekkelijkheid bezitten, eigenlijk was reeds van 1814 af ons kiesrecht individualistisch ingericht en dat kon ook moeilijk anders, waar sinds de Revolutie de oude organismen ontbraken waarbij een kiesrechtsregeling zou kunnen aansluiten, terwijl de maatschappij zich daarna nog niet opnieuw in die mate in organische richting had hervormd, dat reeds thans de invoering van een organisch kiesrecht met vrucht kon worden overwogen. Bij een individualistisch kiesrecht nu draagt de beperking die moeilijk met iets anders dan met ontwikkeling en maatschappelijke positie verband kan houden altijd een min of meer willekeurig karakter en zijn er steeds, vooral bij toeneming van de politieke belangstelling, grensgevallen waarbij de onbillijkheid in het oog springt dat aan den één wel, aan den ander niet het recht wordt toegekend invloed uit te oefenen op den gang van 's lands bestuur. Zoo was het natuurlijk dat telkens de grenzen moesten worden uitgezet tot het oogenblik gekomen was waarop de vraag moest worden gesteld, of nu niet elke beperking behoorde te vervallen. Ontkend kan danook moeilijk worden, dat het tenslotte alleen ging over het doen van de laatste schrede op een reeds bijna ten einde toe geloopen weg en dat een juist inzicht in de ontwikkeling onzer staatsinstellingen tot het doen van die schrede moest nopen.

Daarbij komt, dat de invoering van algemeen kiesrecht gekoppeld was aan de invoering van *evenredige vertegenwoordiging*. Beide hervormingen houden verband met elkander. Een van de praktische bezwaren tegen A. K. aangevoerd was de vrees voor toelating tot de stembus van een geheel ongeorganiseerde massa nieuwe kiezers. Daartegen nu geeft de E. V. een waarborg, omdat dit stelsel de kiezers noopt zich in politieke partijen te organiseeren of althans bij de stembus tusschen die partijen een keuze te doen. Bij het districtenstelsel waarbij het er slechts op aankomt in een

bepaald district de meerderheid te behalen is de prikkel tot partijorganisatie veel geringer.

Maakte de gelijktijdige invoering van E. V. het A. K. aannemelijker omdat E. V. prikkelt tot organisatie, op zichzelf is dat laatste bovendien een aanbeveling voor het evenredige stelsel. Het feit toch dat E. V. leidt tot organisatie van de bonte kiezersmenigte maakt juist voor hen, die het kiesrecht in verband willen brengen met de natuurlijke onderscheidingen die onder de menschen leven, dit stelsel aantrekkelijk. Want wel zijn de politieke partijen geen „natuurlijke organismen" d. w. z. worden die combinaties kunstmatig gevormd, doch willekeurig zijn zij daarom nog niet, in zooverre als politieke partijen alleen dàn zich op den duur zullen kunnen handhaven, als zij aansluiten bij wezenlijk verschillende geestesrichtingen die onder het volk leven. Principieel bezwaar zou alleen moeten worden gemaakt indien noodzakelijk gevolg van de invoering van E. V. zou zijn de splitsing van het volk in zoog. belangengroepen. Bij een goede regeling behoeft dat echter niet zoo te zijn en kan door E. V. worden bevorderd de vorming van politieke partijen die elk voor zich, hoewel uitgaande van verschillende beginselen, het algemeen belang op het oog hebben. Mogelijk heeft het gekozen stelsel van E. V. in dit opzicht gebreken, doch die kunnen dan bij eenvoudige wetswijziging worden weggenomen.

De Stemplicht op haar beurt kan weer niet los van de E.V. worden beschouwd. Bij dit stelsel heeft iedere stem waarde waar zij ook wordt uitgebracht. Zoolang dat niet het geval was, als in het vóór dien geldende districtenstelsel, ging het bezwaarlijk aan, de kiezers te dwingen tot een gang naar de stembus die in vele gevallen nooit eenig praktisch effect kon hebben.

In beginsel is voor het instituut alles te zeggen. Het berust immers op de onderstelling, dat de kiezer bij het uitbrengen van zijn stem niet zijn eigen belangen afgezien van het algemeen belang in het oog heeft te houden, doch een plicht heeft te vervullen in het belang der gemeenschap. Men heeft daartegen aangevoerd dat juist van revolutionaire zijde met name tijdens de Fransche Revolutie het kiesrecht als een publieke functie is geconstrueerd. Evenwel staan daartegenover evenzoovele uitingen van dien kant die steunen op

de leer van het aangeboren recht. Bovendien bedoelden de revolutionairen met publieke functie als zij het kiesrecht als zoodanig opvatten, dat de kiezer als „staatsorgaan" de „functie" uitoefent van mede te werken aan de vorming van den „algemeenen", d. i. den „staatswil" en deze revolutionaire voorstelling is volstrekt niet noodzakelijk verbonden aan de constructie van het kiesrecht als een plicht en aan de wettelijke erkenning van dien plicht. Immers, houdt men in het oog de staatsrechtelijke positie van het Parlement als volksvertegenwoordiging tegenover de Regeering, dan is in de invoering van den stemplicht niet meer te zien dan de erkenning van het recht der overheid op de medewerking van den kiezer bij de samenstelling van een volksvertegenwoordiging, die zoo zuiver mogelijk uitdrukking heeft te geven van wat er onder het volk leeft.

Uiteraard kan evenwel dit instituut slechts slagen, indien het volk zelf van den zedelijken plicht waarop deze rechtsplicht steunt doordrongen is. De korte ervaring sinds 1917 opgedaan schijnt het tegendeel aan te toonen. Bij een geheel nieuw instituut is dat echter niets ongewoons, temeer waar de gewone strafrechtelijke procedure geheel ongeschikt is voor de berechting van massale overtredingen en dus de sanctie op de overtreding weinig beduidt. Wil men aan het instituut een „fair trial" geven, dan zal die procedure moeten worden herzien; anders blijft weinig anders over dan de stemplicht weer uit de grondwet te schrappen of facultatief te maken.

Meer nog dan de stemplicht heeft het *vrouwenkiesrecht* tot verschil van opvatting aanleiding gegeven. Ook hierbij is het echter de vraag of inderdaad het beginsel in het geding is. Uit de H. S. zal men moeilijk argumenten tegen de toekenning van het kiesrecht aan de vrouw kunnen putten. Voorzoover de H. S. beginselen inhoudt aangaande de positie van de vrouw in het gezin of in de kerk gaat het niet aan die eenvoudig ook toe te passen op het geheel andere terrein van het staatsleven. Dat de vrouw van nature ongeschikt zou zijn voor behartiging van het algemeen belang is, als men op de ervaring let, evenmin vol te houden. Ook op dit punt zullen dus praktische overwegingen den doorslag moeten geven. Van veel gewicht is daarbij de bedenking, die intusschen alleen de gehuwde vrouw betreft, dat toekenning

van het kiesrecht de vrouw in zooverre aan het gezinsleven onttrekt, als zij tijd noodig heeft om zich op de hoogte te brengen en te houden van de publieke zaak, zoowel door studie binnenshuis als door het bezoeken van vergaderingen buitenshuis. Indien echter, zooals waarschijnlijk is, de vrouwen zich niet afzonderlijk zullen organiseeren, maar zich zullen aansluiten bij bestaande politieke partijen, zal wellicht blijken dat dit bezwaar in de praktijk goeddeels kan worden ondervangen, vooral wanneer, wat voor de hand ligt, de vrouw in den regel van dezelfde politieke gevoelens is als haar echtgenoot en dus met hem de algemeene belangen kan bespreken.

Bij de behandeling van de artikelen vragen eerst die welke op de samenstelling der S G., daarna die welke op de samenstelling der Provinciale Staten en gemeenteraden betrekking hebben onze aandacht.

De Staten-Generaal.

Het nieuwe art. 80 der grondwet luidt als volgt:

Art. 80. (1) *De leden der Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders of door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend, die den door de wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt en door de vrouwelijke ingezetenen, die aan gelijke voorwaarden voldoen, indien en voor zoover de wet haar, niet uit hoofde van aan het bezit van maatschappelijken welstand ontleende redenen, kiesbevoegd verklaart. Ieder kiezer brengt slechts ééne stem uit.* art. 80

(2) *De wet bepaalt, in hoeverre de uitoefening van het kiesrecht wordt geschorst voor de militairen bij de zee- en de landmacht voor den tijd, gedurende welken zij zich onder de wapenen bevinden*

(3) *Van de uitoefening van het kiesrecht zijn uitgesloten zij, wien dat recht bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is ontzegd; zij die rechtens van hunne vrijheid zijn beroofd; zij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking over het beheer over hunne goederen hebben verloren en zij, die van de ouderlijke macht of de voogdij over een of meer hunner*

kinderen ontzet zijn. Aan onherroepelijke veroordeeling tot eene vrijheidsstraf van meer dan een jaar of wegens bedelarij of landlooperij, zoomede aan meer dan twee, binnen een door de wet te bepalen tijdperk vallende, onherroepelijke rechterlijke uitspraken openbare dronkenschap vaststellende, verbindt de wet tijdelijk of blijvend verlies van kiesrecht.

(4) De uitoefening van het kiesrecht is verplicht volgens regels door de wet te stellen.

al. 1. Het artikel zegt niet uitdrukkelijk — gelijk b.v. de oude en de nieuwe Duitsche grondwet — dat het kiesrecht „algemeen" is. Strikt genomen is algemeen kiesrecht ook onbestaanbaar. Echter worden niet meer voor de kiesbevoegdheid gevorderd „door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand" dus die vereischten die met algemeen kiesrecht, in den zin dien het spraakgebruik aan dezen term hecht, onvereenigbaar zijn. Wat de overige voorwaarden betreft is de voornaamste wijziging, dat invoering van vrouwenkiesrecht wordt mogelijk gemaakt. Evenwel mag de wetgever ten aanzien van de vrouwen een andere regeling treffen dan ten aanzien van de mannen, met dit belangrijk voorbehoud intusschen, dat de alleen voor de vrouwen geldende voorwaarden geen verband mogen houden met maatschappelijken welstand. B.v. zou de wet voor haar een hoogeren leeftijdsgrens kunnen bepalen of de gehuwden resp. de ongehuwden kunnen uitsluiten. Reeds bij de wet van 9 Aug. 1919 (Stsbl. n°. 536) ter wijziging van de Kieswet, voortgekomen uit het parlementair initiatief, heeft de wetgever van de hem bij het nieuwe artikel gegeven bevoegdheid gebruik gemaakt, zonder evenwel voor het vrouwenkiesrecht bijzondere vereischten op te nemen, zoodat thans de vrouwen geheel hetzelfde kiesrecht bezitten als de mannen. Verder is het artikel, gelijk ook de andere gewijzigde artikelen waarin van Nederlanders gesproken werd, in overeenstemming gebracht met de nieuwe regeling van de nationaliteit bij de wet van 10 Febr. 1910 (Stsbl. n°. 55) [1]; naast de Nederlanders worden nu steeds vermeld de personen „door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend."

1) Zie boven blz. 308.

De laatste zinsnede van de alinea bedoelt het meervoudige kiesrecht uit te sluiten en het enkelvoudige in de grondwet vast te leggen.

al. 2. Het nieuwe artikel opent evenals het oude de mogelijkheid voor den wetgever om de uitoefening van het kiesrecht voor actief-dienenden te schorsen. De oude redactie had echter alleen betrekking op de militairen beneden den rang van officier. De nieuwe redactie maakt tusschen meerderen en minderen geen onderscheid. De gewijzigde kieswet heeft intusschen slechts in geval van mobilisatie aan de Kroon de bevoegdheid tot schorsing toegekend (art. 4).

al. 3. Ook het nieuwe artikel kent uitsluitingen.

Evenwel zijn sommige uitsluitingen in verband met het beginsel, dat maatschappelijke welstand geen invloed meer mag hebben, vervallen. Verlies door den kiezer bij rechterlijke uitspraak van beschikking of beheer over zijn goederen is alleen nog maar grond van uitsluiting, zoo krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, niet meer zoo verkwistig of staat van faillissement de aanleiding zijn geweest tot deze uitspraak; de uitsluiting van bedeelden is vervallen; eveneens moest, waar de grondwet thans geen censuskiesrecht meer toeliet, de uitsluiting vervallen van de zoogen. belastingkiezers zoo zij den aanslag op grond waarvan hun het kiesrecht was verleend niet zouden hebben voldaan. Een voorstel om wanbetalers van Rijksbelastingen in het algemeen uit te sluiten wegens hun blijkbaar gebrek aan belangstelling in de publieke zaak mocht geen meerderheid verwerven.

Andere uitsluitingen zijn bijgevoegd. Ten eerste zijn uitgesloten de ouders of voogden, die uit de ouderlijke macht of de voogdij zijn ontzet Het oude artikel kende dezen grond van uitsluiting uiteraard niet, waar het instituut der ontzetting en ontheffing eerst in 1901 in het Burgerlijk Wetboek is opgenomen. Ten tweede zijn thans gronden van uitsluiting veroordeeling tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar, veroordeeling wegens bedelarij of landlooperij en herhaalde openbare dronkenschap blijkende uit meerdere rechterlijke uitspraken; de kieswet moet echter eenige in de grondwet genoemde punten nader regelen.

al. 4. In tegenstelling tot het oorspronkelijk ontwerp dat slechts van de mogelijkheid tot invoering van den kiesplicht

sprak, schrijft het artikel zooals het nu luidt uitdrukkelijk wettelijke regeling van dien plicht voor. Eigenlijk gezegd bestaat geen kiesplicht, daar de bedoeling geenszins is het blanco-stemmen te verbieden, hetgeen trouwens bij een geheim kiesrecht onmogelijk zou zijn. Of stemplicht bestaat in dien zin dat de kiezer verplicht is een stembiljet in ontvangst te nemen en daarvan gebruik te maken, is twijfelachtig. In elk geval is de kiezer volgens de wet verplicht zich bij het stembureau aan te melden. De straf op verzuim is berisping of geldboete (Kieswet artt. 71, 75, 148, 149).

Het volgende art. luidt in de nieuwe redactie als volgt:

art 81 Art. 81. *De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging.*

Alles wat verder het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt door de wet geregeld.

Het eerste lid voert voor de Tweede Kamer het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in. Het gekozen stelsel kent nog wel districtenindeeling, die ook door de grondwet niet wordt verboden, doch niet meer een zoodanige die invloed heeft op het resultaat der stemming.

Het tweede lid behoeft geen toelichting.

Een zeer korte schets van de wettelijke regeling opgenomen in de wijziging der kieswet bij Add. Art. VII moge hier volgen.

Het Rijk is verdeeld in 18 kieskringen. Daarmee wordt al te sterke centralisatie der partijen tegengegaan en nog eenige ruimte gelaten voor een localen band tusschen kiezers en gekozenen. Alleen voor de candidaatstelling en in verband daarmede de stemming heeft echter die verdeeling belang, op de berekening van den uitslag heeft zij in 't geheel geen invloed. Ook dienen de kieskringen, onderverdeeld in stemdistricten, tot decentralisatie van het zoog. dépouillement, d.i. het opmaken van den uitslag der stemming.

De kieswet heeft t. a. van de vraag of op personen of op zg. lijsten zal worden gestemd een gemengd stelsel gekozen. De candidaatstelling geschiedt door de indiening van lijsten op elk waarvan een of meer candidaten tot een maximum van tien voorkomen. De kiezer stemt echter op een bepaalden

candidaat, hoewel zijn stem ook van beteekenis is voor de geheele lijst, daar zij meetelt bij het beantwoorden van de vraag, hoeveel zetels aan de lijst kunnen worden toegewezen. Grondslag voor die berekening is de zg. „kiesdeeler", dat is het quotient van het geheel aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal der te vervullen plaatsen. Op zooveel zetels heeft een lijst recht als dit quotient in het aantal stemmen op de lijst uitgebracht begrepen is. Daarbij is toegelaten en wordt ook in de praktijk veelvuldig toegepast de combinatie van lijsten. Natuurlijk zal niet dan bij uitzondering die deeling opgaan. Er zullen dus overschotten zijn en daarmede ook aanvankelijk niet toebedeelde zetels. Die zetels komen ten goede aan de lijsten of lijstencombinaties met de zoog. grootste overschotten. Een dergelijke berekening wordt dan toegepast om vast te stellen op hoeveel zetels iedere lijst binnen een combinatie recht heeft. Is zoo uitgemaakt hoeveel zetels aan eene lijst moeten worden toegekend, dan moet nog worden beslist welke candidaten gekozen zijn. Daarbij nu is van beteekenis of alle stemmen op n°. 1 van de lijst zijn vereenigd, dan wel of zoogen. „voorkeurstemmen" zijn uitgebracht. Heeft een lijst op een aantal zetels recht, dan wordt een nieuwe deeling verricht, nl. het zg. stemcijfer der lijst gedeeld door het aantal toebedeelde zetels. Degenen die dit quotient hebben bereikt zijn onmiddellijk gekozen De stemmen die de gekozenen over hebben worden bij de op de andere candidaten uitgebrachte stemmen geteld, echter naar volgorde van de lijst, waarbij dan telkens weer, zoo op die wijze een candidaat het quotient bereikt, zijn overtollige stemmen aan zijn opvolger op de lijst ten goede komen. De zg. „voorkeurstem" gaat dus gepaard met de zg. „gebonden overdracht." Indien dan tenslotte, wat waarschijnlijk is, nog niet alle zetels aan candidaten van de lijst zijn toebedeeld, worden de overgebleven zetels toegekend aan de candidaten, die, hoewel zij geen van allen het quotient hebben bereikt, de meeste stemmen hebben. Op dezelfde wijze wordt de volgorde vastgesteld van de plaatsvervangers die achtereenvolgens hebben in te vallen, zoodra een aan de lijst toegekende zetel door overlijden of bedanken vacant wordt. Tusschentijdsche verkiezingen zijn in dit stelsel dus niet noodig. De ervaring heeft geleerd, dat inderdaad de vrijheid om een voorkeursstem uit te brengen,

grooten invloed kan hebben op den uitslag der stemming [1]). Ten aanzien van de verkiezing der Eerste Kamer brengt de grondwetswijziging behalve op één aanstonds te bespreken punt, geen onmiddellijke verandering, al maakt zij wijziging in de wijze van verkiezing mogelijk. Op deze onderwerpen hebben betrekking de artt. 82 en 132.

artt. 82 en 132.

Art. 82. *De Eerste Kamer bestaat uit vijftig leden.*

Zij worden verkozen door de Staten der provinciën op de wijze bij de wet te bepalen.

Art. 132. *Omtrent het beraadslagen en stemmen* (in de vergadering der Prov. Staten) *gelden de regels in de artikelen* 105, 106 *en* 107, *eerste lid ten aanzien van de Kamers der Staten-Generaal voorgeschreven.*

Het oude art. 82 bepaalde hoeveel leden der Eerste Kamer door elk college van Provinciale Staten zouden worden gekozen. Handhaving van dat voorschrift zou toepassing van het stelsel van E. V. op de verkiezingen van de Eerste Kamer onmogelijk maken, omdat het beginsel der evenredigheid zich niet rijmen laat met een gefixeerd aantal afgevaardigden door ieder college van P. S. te benoemen. De grondwet heeft voor deze Kamer dat stelsel niet willen voorschrijven, omdat de uitwerking daarvan voor getrapte verkiezingen groote moeilijkheden met zich mee zou brengen, maar het toch ook niet willen uitsluiten, weshalve thans niet meer in de grondwet, doch in de wet bepaald wordt hoeveel leden door ieder college van P. S. moeten worden aangewezen. Zoo de wetgever tot toepassing van het stelsel van E. V. op de verkiezing der Eerste Kamer zou willen overgaan, dan zou intusschen ook in de vergadering der Staten bij de verkiezing van leden der Eerste Kamer niet meer het meerderheidsstelsel mogen gelden. Daarom moest in art. 132, waar in de

1) Terecht betoogt intusschen Jhr. Mr. D. G. de Geer in de brochure „Hoe te stemmen" Daamen, Den Haag, 1918, dat het onredelijk is op een anderen candidaat dan den eerstgenoemde een stem uit te brengen, tenzij als men aan dezen — wat zelden het geval zal zijn — boven n°. 1 de voorkeur geeft. Wie b.v. op n°. 7 stemt omdat hij hem de 5e plaats zou willen toekennen, loopt de kans daardoor de verkiezing van n°. 4 aan wien hij boven n°. 7 de voorkeur geeft onmogelijk te maken.

oude redactie naar het geheele art. 107 dus ook naar het tweede lid dat over de beslissing bij volstrekte meerderheid handelt, werd verwezen, de verwijzing naar het tweede lid van dat artikel vervallen. Om die reden zijn in art. 132 (nieuw) na art. 107 de woorden „eerste lid" ingevoegd.

Geheel zonder onmiddellijken invloed is de grondwetsherziening evenwel niet geweest wat betreft de verkiezing der Eerste Kamer. Reeds omdat de Provinciale Staten evenals de Tweede Kamer voortaan volgens algemeen evenredig-, thans ook vrouwenkiesrecht worden gekozen. Maar bovendien omdat, zooals beneden wordt toegelicht, voor de aftreding der statencolleges van de helft der leden om de drie jaar in de plaats is gekomen een aftreding in eens om de vier jaar. Wel is de aftreding in gedeelten van de Eerste Kamer gehandhaafd, doch de verschuivingen in het kiezerscorps zullen toch eenigszins sneller doorwerken dan voordien.

Over de vereischten voor het lidmaatschap van de beide Kamers der S.G. handelen de artikelen 84 en 90, beide gewijzigd.

Art. 84. *Om lid der Tweede Kamer te kunnen zijn wordt vereischt, dat men Nederlander of door de wet als Nederlandsch onderdaan erkend zij, niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van dertig jaren vervuld hebbe.* artt. 84 en 90.

Art. 90. *Om lid der Eerste Kamer te kunnen zijn, moet men voldoen aan dezelfde vereischten als voor het lidmaatschap der Tweede Kamer zijn gesteld.*

Wat de Tweede Kamer betreft is de voornaamste verandering het wegvallen in art. 84 van het adjectief „mannelijk", zoodat thans ook voor vrouwen het lidmaatschap openstaat. Onder art. 80 zijn reeds toegelicht de veranderingen, dat thans naast „Nederlanders", ook „Nederlandsche onderdanen" worden genoemd en dat voortaan het verlies van de beschikking of het beheer over zijn goederen iemand alleen dan onbekwaam maakt voor het lidmaatschap, als dit verlies tot oorzaak heeft krankzinnigheid of zwakheid van vermogens.

Ten aanzien van de Eerste Kamer zijn thans de bijzondere qualificaties die art. 90 (oud) vorderde: het zijn van hoogst-aangeslagene, of het bekleed hebben van gewichtige betrekkingen, geschrapt. Voortaan gelden dezelfde vereischten voor het lidmaatschap van beide Kamers der S.G.

Tenslotte vragen eenige wijzigingen de aandacht die met de kiesrechthervorming zijdelings verband houden.

Allereerst de artt. 21 en 73:

artt. 21 en 73. Art. 21. *Wanneer bij overlijden des Konings geen bevoegde opvolger naar de Grondwet bestaat, geschiedt de benoeming regtstreeks door de Staten-Generaal in vereenigde vergadering. Zij worden daartoe in dubbelen getale binnen twee maanden na het overlijden bijeengeroepen.*

Art. 73. *De Koning heeft het regt, om de Kamers der Staten-Generaal, elke afzonderlijk of beide te zamen, te ontbinden.*

Het besluit, waardoor die ontbinding wordt uitgesproken, houdt tevens den last in tot het verkiezen van nieuwe Kamers binnen veertig dagen, en tot het zamenkomen der nieuw verkozen Kamers binnen drie maanden

De Raad van State, het Koninklijk gezag waarnemende, oefent het regt van ontbinding niet uit.

De eenige wijziging bestaat hierin, dat waar de artt. 21 en 73 al. 2 in de oude redactie als termijnen voor het samenkomen der nieuw verkozen S.G. resp. een maand en twee maanden bepaalden, de artikelen in de nieuwe redactie daarvoor termijnen van resp. twee en drie maanden vaststellen. De termijnen in de oude redactie waren te kort om langs den weg van E. V. tijdig aan den grondwettelijken eisch te kunnen voldoen.

Ook art. 98 is gewijzigd en luidt thans:

art. 98. Art. 98. *Voorzoover de wet niet anders bepaalt, onderzoekt elke Kamer de geloofsbrieven harer nieuw inkomende leden, en beslist de geschillen, welke aangaande die geloofsbrieven of de verkiezing zelve oprijzen volgens regels door de wet te stellen.*

Ook deze wijziging houdt met de invoering van E.V. verband. Volgens de oude redactie was de Kamer de eenige autoriteit die de geloofsbrieven onderzocht en over de geschillen aangaande die geloofsbrieven of de verkiezing besliste. Dus ook b.v. over de geldigheid der candidaatslijsten. Bij het districtenstelsel gaf dit geen bezwaar: verklaarde de Kamer een candidaatslijst ongeldig, dan behoefde alleen in het betrokken district een nieuwe verkiezing plaats te grijpen. Geschiedde datzelfde evenwel bij een stelsel van E. V., dan zou niet alleen in den betrokken kieskring, maar ook in andere kringen een nieuwe verkiezing moeten worden gehouden, indien, wat bijna altijd het geval is, die lijst verbonden zou zijn geweest met lijsten uit andere kringen en dus ook den uitslag in die kringen zou hebben kunnen beïnvloeden. Hetzelfde bezwaar zou zich voordoen bij ongeldigverklaring van combinaties van lijsten. Die bezwaren zijn niet te ondervangen indien aan de Kamer de beoordeeling gelaten wordt, waar de uit de verkiezing zelve voortgekomen Kamer uiteraard eerst nadat de candidaatstelling en de lijstencombinatie tot grondslag van de verkiezing hebben gediend dergelijke vragen onder de oogen kan zien. Daarom moest de grondwet voor den wetgever de mogelijkheid openen om althans dergelijke quaesties door andere autoriteiten te laten beslissen. Vandaar het voorbehoud in den aanvang van het nieuwe artikel „voorzoover de wet niet anders bepaalt" en de slotwoorden „volgens regels door de wet te stellen." De Kieswet heeft dat in dien zin uitgewerkt, dat over de candidaatslijsten geoordeeld wordt door het Hoofdstembureau, met beroep op Ged. Staten en dat over de combinatie van lijsten door het Centraal-Stembureau in Den Haag, in beide gevallen definitief en vóór de stemming, wordt beslist [1]). De wetgever zou echter krachtens de grondwet bevoegd zijn ook andere onderwerpen aan het oordeel der Kamer te onttrekken.

Begrijpelijkerwijze heeft de kieswet aan de Eerste Kamer, waar zich bij het onderzoek der geloofsbrieven dergelijke moeilijkheden niet voordoen, de geheele materie overgelaten.

Eindelijk hangt nog met de nieuwe kiesrechtregeling samen het artikel over de onvereenigbare betrekkingen.

In het oude art. 96 zijn de drie eerste alinea's ongewijzigd art. 96.

1) Het Hoofdstembureau leidt de verkiezingen in den kieskring, het Centraalstembureau administreert de verkiezingen voor het geheele land.

gebleven. Daarentegen is bij de herziening de laatste alinea geschrapt [1]).

Het vervallen voorschrift bepaalde, dat zij die na hun verkiezing een bezoldigd staatsambt aannamen, van rechtswege het lidmaatschap verloren, doch herkiesbaar waren.

Zooals het daar stond kon het voorschrift in verband met de invoering van E. V. niet worden gehandhaafd. Immers komen bij dat stelsel geen tusschentijdsche verkiezingen voor, zoodat herkiezing een onmogelijkheid was. De regeling moest dus zoodanig worden dat òf het lidmaatschap bij benoeming tot een staatsambt onherroepelijk verloren ging, òf die benoeming niet meer verlies van het lidmaatschap ten gevolge zou hebben. De Staatscommissie voor de E. V. koos „uit een oogpunt van reinheid van politieke zeden" voor het eerste stelsel, evenals ook het oorspronkelijk Regeeringsontwerp. Gevolg zou tevens zijn dat daarmede de mogelijkheid van combinatie van Kamerlidmaatschap en Ministerambt werd afgesneden, tenzij wanneer de gekozene op het oogenblik van zijn verkiezing reeds deze laatste functie bekleedde. Mede omdat men die mogelijkheid niet geheel wilde uitsluiten is bij gewijzigd ontwerp op aandrang der Kamer de tweede weg gevolgd en derhalve de geheele alinea geschrapt.

Geheel los van de kiesrechtsherziening staat de wijziging van art. 89 dat over de schadeloosstelling van de leden der Tweede Kamer handelt.

Het luidt thans als volgt:

art. 89. Art. 89. *De leden ontvangen een schadeloosstelling van f 3000 's jaars benevens, volgens regels door de wet te stellen, vergoeding voor reiskosten.*

De in het vorige lid bedoelde schadeloosstelling wordt niet genoten door de leden, die het ambt van Minister bekleeden, noch ook door hen, die gedurende een geheele zitting afwezig bleven.

Aftredende leden ontvangen een pensioen van f 100 's jaars voor elk jaar, gedurende hetwelk zij, zoo vóór als na de totstandkoming dezer bepalingen, lid der Kamer waren, tot een maximum van f 2000. Het pensioen vervalt met den dag, waarop het afgetreden lid na herkiezing weder in het genot van de in het eerste lid bedoelde schadeloosstelling treedt.

1) Zie derhalve voor den tekst van het nieuwe art. de drie eerste leden van het oude art. 96, boven blz. 392.

In drie opzichten is het artikel gewijzigd.

Allereerst is de schadeloosstelling van f 2000.— op f 3000.— gebracht.

Vervolgens kent de grondwet thans niet meer toe een vergoeding voor reiskosten eens heen en terug [1]), maar draagt zij aan den wetgever op de vergoeding voor reiskosten in het algemeen te regelen. Dat is geschied voor de leden der Eerste en Tweede Kamer beide bij de wet van 26 April 1918 (Stsbl. n°. 271), waarbij aan de leden der S.G. o. m. een abonnement op de spoorwegen is toegekend.

Eindelijk is aan de aftredende leden een pensioen van f 100.— verzekerd voor elk jaar, dat zij lid der Kamer waren tot een maximum van f 2000.— Cumulatie van pensioen en schadeloosstelling is echter uitgesloten. Opmerking verdient, dat het voorschrift terugwerkende kracht heeft in dien zin, dat degenen die de wijziging tot stand brachten recht kregen op pensioen ook voor de aan de herziening voorafgegane jaren. Als motief voor de toekenning van pensioen heeft gegolden, dat daardoor voor onvermogende personen het aannemen van een Kamerlidmaatschap minder bezwaar zou opleveren.

De Provinciale Staten en de Gemeentebesturen.

De verkiezing van leden der Provinciale Staten en der gemeenteraden wordt bij de artikelen 127 en 143 geregeld.

Art. 127. *De leden der Provinciale Staten worden voor vier jaren rechtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen der provincie, tevens Nederlanders of door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend, die den door de wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt en door de vrouwelijke ingezetenen der provincie, die aan gelijke voorwaarden voldoen, indien en voor zoover de* artt. 127 en 143.

1) Zie voor de bezwaren van de oude regeling boven blz. 404.

wet haar, niet uit hoofde van aan het bezit van maatschappelijken welstand ontleende redenen kiesbevoegd verklaart. De verkiezing geschiedt op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

De laatste zinsnede van het eerste lid, het tweede, derde en vierde lid van art. 80 *zijn van toepassing.*

Zij treden te gelijk af, en zijn dadelijk herkiesbaar.

Om lid der Provinciale Staten te kunnen zijn, wordt vereischt dat men Nederlander of door de wet als Nederlandsch onderdaan erkend en ingezeten der provincie zij, niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking of het beheer over zijn goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van vijf en twintig jaren vervuld hebbe.

De verkiezing van de leden der Provinciale Staten heeft plaats op de wijze door de wet te regelen.

Art. 143. *Aan het hoofd der gemeente staat een raad, welks leden rechtstreeks voor een bepaald aantal jaren worden gekozen door de mannelijke ingezetenen der gemeente, tevens Nederlanders of door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend, die den door de wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt en door de vrouwelijke ingezetenen der gemeente, die aan gelijke voorwaarden voldoen, indien en voor zoover de wet haar, niet uit hoofde van aan het bezit van maatschappelijken welstand ontleende redenen, kiesbevoegd verklaart. De verkiezing geschiedt op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging.*

De laatste zinsnede van het eerste lid, het tweede, derde en vierde lid van art. 80 *zijn van toepassing.*

Om lid van den raad te kunnen zijn wordt vereischt, dat men Nederlander of door de wet als Nederlandsch onderdaan erkend en ingezeten der gemeente zij, niet krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van drie en twintig jaren vervuld hebbe.

De verkiezing van den raad heeft plaats op de wijze door de wet te regelen.

De Voorzitter wordt door den Koning, ook buiten de leden van den raad, benoemd en door Hem ontslagen.

Aan hetgeen ter toelichting van de artikelen 80, 81 en 84 is opgemerkt, behoeft weinig te worden toegevoegd.

Al het in deze artikelen bepaalde omtrent kiesrecht en vereischten voor het lidmaatschap voor de Tweede Kamer geldt ook voor de Provinciale Staten en Gemeentebesturen. Geheel dezelfde kiezers, kiezende volgende eenzelfde stelsel, wijzen dus de leden dezer publiekrechtelijke colleges aan en dezelfde eischen voor het lidmaatschap worden gesteld. Alleen bestaan deze verschillen — gelijk ook in de oude redactie — dat voor de kiesbevoegdheid en het lidmaatschap van Prov. Staten en Gemeenteraden: ingezetenschap van provincie resp. gemeente wordt gevorderd, en dat voor het lidmaatschap dier colleges als voorwaarde wordt gesteld: het bereikt hebben van den vijf en twintig-, resp. drie en twintigjarigen leeftijd.

Voorzoover de verkiezing dier colleges in Prov. w. en Gem. w. was geregeld, moesten in verband met de invoering der E.V. deze wetten worden herzien, hetgeen is geschied bij de Add. artt. VIII en IX. Volgens de Kieswet worden de provincies en de grootere gemeenten, evenals voor de Kamerverkiezingen het geheele Rijk, in kieskringen verdeeld.

Ten aanzien van den zittingsduur is een belangrijke wijziging aangebracht voor de Provinciale Staten. Inplaats van de aftreding van de helft om de drie jaar is gekomen de aftreding in eens om de vier jaar. De Regeering heeft dat gemotiveeerd, zoowel met een beroep op de wenschelijkheid van versterking van den invloed der kiezers op de samenstelling der Eerste Kamer, als met een verwijzing naar het rapport der Staatscommissie voor E V., die om technische redenen bezwaar had tegen aftreding in gedeelten.

Wat betreft den raad laat de grondwet aftreding in gedeelten toe en aanvankelijk was ook in de Add. Artt. voor de grootere gemeenten het oude stelsel, aftreding van een derde der leden om de twee jaar, gehandhaafd. Tijdens de behandeling is dat evenwel gewijzigd in een aftreding in eens om de vier jaar, zoodat nu in dit opzicht voor Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad hetzelfde stelsel is aanvaard.

Het onderwijs.

Het tweede onderdeel der Grondwetsherziening, tot stand gekomen bij de wet van 29 Nov. 1917 (Stsbl. n°. 662), betreft het onderwijs. Tevens heeft op het onderwijs betrekking Add. art. XIII bij de wet van denzelfden datum Stsbl. n°. 661 vastgesteld, tezamen met andere wijzigingen in de Add. artt.

Boven [1]) werd reeds uiteengezet hoe o. a. ten aanzien van de schoolgeldregeling bij het openbaar onderwijs de verwachtingen van den wetgever van 1889 niet zijn verwezenlijkt, zoodat de ongelijkheid tusschen bijzonder en openbaar onderwijs grooter bleef dan men had gehoopt. Wel is bij eenige daar genoemde wetswijzigingen — waarbij nog te vermelden valt de wet van 27 April 1912 (Stsbl. 164) — die rechtsongelijkheid door een andere en ruimere regeling van de Rijksbijdragen verminderd, maar toch werd op den duur de toestand voor het bijzonder onderwijs uiterst bezwaarlijk, vooral omdat de „voorwaarden" om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen véél kostbaarder verbeteringen bij dat onderwijs vorderden dan de wetgever zich in 1889 had ingedacht. Voorts konden in vele gemeenten de openbare scholen op algemeene kosten veel beter worden ingericht dan de bijzondere, en moest de bouw van deze laatste grootendeels uit particuliere bijdragen worden bekostigd. Ook bracht de groote uitbreiding van het aantal bijzondere scholen, waardoor steeds grootere bedragen door goeddeels dezelfde groep personen moesten worden bijeengebracht, het bijzonder onderwijs in toenemende mate in moeilijkheden [2]).

Geen wonder derhalve dat van de zijde der voorstanders van het bijzonder onderwijs werd aangedrongen op de definitieve oplossing van het vraagstuk, die alleen bestaan kon in een algeheele gelijkstelling van beide soorten van lager onderwijs ten aanzien van de publieke kas.

Van een terugkomen op het standpunt bij de „pacificatie" ingenomen was daarbij geen sprake. Slechts van een verdere toepassing van het toen aanvaarde beginsel op geheel gewijzigde toestanden. Trouwens de wetgever zelf is ook niet van de opvatting uitgegaan alsof „pacificatie" beteekende dat in 1889 het laatste woord was gesproken, getuigen verschillende wijzigingen der schoolwet, ook met medewerking van voorstanders van openbaar onderwijs tot stand gekomen en de toepassing van het beginsel van subsidieering bij verschillende wetten ook op andere soorten van bijzonder onderwijs, n.l. U.L.O., M U.L.O., middelbaar en voorbereidend hooger onderwijs.

Algeheele gelijkstelling was echter zonder grondwetsherziening moeilijk te bereiken, zoolang de Grondwet uitdrukkelijk het „openbaar" onderwijs in de zorg der overheid aanbeval, een voorschrift op grond waarvan zelfs vóór 1889 tegen de geringste subsidieering van bijzonder onderwijs constitutioneel bezwaar is gemaakt.

Gelijk boven is opgemerkt mocht het aan den Minister Cort van der Linden gelukken dit moeilijke vraagstuk tot oplossing te brengen door de instelling van de z.g. Bevredigingscommissie. Dat deze commissie in haar taak slagen mocht en slechts één lid zich met het rapport niet kon vereenigen wijst op een geheele omkeer in de publieke opinie te dezer zake, een kentering trouwens waarvan de eerste beginselen reeds in 1889 konden worden opgemerkt. Zoo is ook te verklaren dat Regeering en S.G., de laatste vrijwel unaniem, zich met het tijdens de behandeling slechts in onderdeelen gewijzigde voorstel der commissie in zake art. 192 konden vereenigen. En eveneens dat ook het wetsvoorstel ter uitvoering van dat art., aansluitend aan een dergelijk voorstel der commissie, met groote meerderheid in de Tweede en unaniem in de Eerste Kamer werd aanvaard.

Om het nieuwe Grondwetsartikel en de in verband daarmede ontworpen nieuwe Onderwijswet goed te verstaan dient evenwel in het oog te worden gehouden dat bij de ontwerpers niet zoozeer het doel voorzat, door geven en nemen een compromis tusschen twee vijandige machten, het openbaar en het bijzonder onderwijs, tot stand te brengen, alswel een bevredigende regeling van het volksonderwijs in het algemeen en daarmede een algeheele verheffing van dat onderwijs voor te bereiden. Sinds 1889 had de wet in beginsel haar voorkeur voor een der beide vormen van volksonderwijs, openbaar of bijzonder, laten varen. Alleen in zooverre was de

1) Zie boven blz. 361

2) Zie „De Vrije School voor heel de Natie" 1916 blz. 10, 11, van den Schrijver van dit werk.

overheid voortaan bij het onderwijs betrokken, dat zij er voor had te waken dat er goed onderwijs zou worden gegeven, dat behoorlijk verband tusschen de verschillende takken van onderwijs zou bestaan, en dat de vrijheid van de ouders wat aangaat de richting waarin dat onderwijs zou worden verstrekt volkomen zou worden geëerbiedigd. Toen nu door den loop dien de zaken genomen hadden de ongewenschte toestand was ontstaan dat een belangrijk deel van het volksonderwijs zich moeilijk meer kon handhaven, moest wel de vraag onder de oogen worden gezien op welke wijze het best aan dit euvel kon worden tegemoet gekomen. En dat te eerder omdat de halfslachtige bestaande regeling door een deel der bevolking in toenemende mate als een onrechtvaardigheid werd gevoeld en de schoolstrijd tot groote verspilling van energie ten koste van de belangen van het onderwijs zelf had geleid.

Verwondering behoeft het dan ook niet te baren, dat tenslotte de eenige ingrijpende wijziging die door de commissie is voorgesteld de financiëele gelijkstelling van bijzonder en openbaar lager onderwijs betrof. Inderdaad bevat het nieuwe artikel — behoudens de verankering in de grondwet van de subsidiëering ook van ander dan lager bijzonder onderwijs — verder niets dat niet reeds hoewel in minder nauwkeurige formuleering in het oude te vinden was. En bij die gelijkstelling zelve werd eenvoudig de consequentie getrokken van het beginsel reeds in 1889 aanvaard.

In verband met hetgeen boven is opgemerkt omtrent den onbevredigenden toestand waarin het volksonderwijs geraakt was zou intusschen een herziening van het grondwetsartikel zonder meer weinig hebben gebaat. Daarom was de juiste weg een algeheele wettelijke herziening van het volksonderwijs op den voorgrond te stellen. Eerst indien deze mogelijk zou zijn gebleken — men denke b.v. aan de allesbeheerschende moeilijkheid de financiëele gelijkstelling te bewerkstelligen zonder den schoolstrijd in de gemeente over te brengen — kon met vertrouwen door Regeering en Parlement een grondwetsherziening die de financiëele gelijkstelling brengen zou worden ondernomen.

Het nieuwe art. 192 der grondwet heeft de volgende redactie:

art. 192 Art. 192. (1) *Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering.*

(2) *Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der Overheid, en bovendien, voor zoover het algemeen vormend zoowel lager als middelbaar onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van den onderwijzer, een en ander bij de wet te regelen.*

(3) *Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, bij de wet geregeld.*

(4) *In elke gemeente wordt van Overheidswege voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven, in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zoodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.*

(5) *De eischen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten deele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zoover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.*

(6) *Deze eischen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zoodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.*

(7) *Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar denzelfden maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hooger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.*

(8) *De Koning doet jaarlijks van den staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag geven.*

Uit vergelijking met het oude artikel is het best de strekking van het nieuwe te begrijpen.

Reeds uit de 1e alinea vergeleken met dezelfde alinea van het oude artikel blijkt, dat de overheid geen voorkeur meer heeft voor het openbaar boven het bijzonder onderwijs. Niet meer „het openbaar onderwijs", maar „het onderwijs" wordt aan de zorg der Regeering aanbevolen.

Twee alinea's, de 3e en 4e handelen dan verder over het openbaar onderwijs, dat is, sinds de wet van 1857, het onderwijs gegeven in de scholen opgericht door het Rijk of de Gemeente.

De 3e alinea zegt met een verbeterde redactie juist hetzelfde als al. 2 van het oude artikel. De uitdrukking „met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen" is behouden. Evenmin als vóór 1917 schrijft de grondwet hiermede bepaald neutraal onderwijs voor, al is men in de Kamer van de onderstelling uitgegaan dat de wetgever ten aanzien van het lager onderwijs dit voorschrift in dien zin zou toepassen. Maar de grondwet zou b.v. aan de zg. facultatieve splitsing niet in den weg staan. De nieuwe wet heeft inderdaad de formule over de neutraliteit, sinds 1857 in de wet gebezigd gehandhaafd (art. 42), een neutraliteit echter, die ook in relatieven zin mag worden opgevat [1]).

Ook de 4e alinea bevat eenzelfde beginsel als de vorige redactie (al. 3 oud). Oorspronkelijk sloot het nog meer bij het oude voorschrift aan, maar naar aanleiding van de besprekingen in de Kamer heeft de Regeering de tegenwoordige redactie aan de hand gedaan. Het bedoelt te waarborgen dat in elk geval, ook als het particulier initiatief te kort schiet, in elke gemeente voldoend „algemeen vormend" (in tegenstelling tot vakonderwijs) lager onderwijs wordt verstrekt, in scholen, die dan uiteraard openbaar moeten zijn. Tevens worden daardoor minderheden beschermd die in de plaats van haar inwoning geen bijzondere school van haar gading kunnen vinden en dan in elk geval zeker zijn van onderwijs dat haar „godsdienstige begrippen" eerbiedigt. Ook orthodoxe protestanten in Roomsch-Katholieke streken worden b.v. door dit voorschrift geholpen. Reeds bij de oude redactie waren er echter gemeenten, waar geen openbare scholen aanwezig waren, omdat het aantal leerlingen daartoe te gering was. Waar het nu niet aanging ook voor deze gemeenten het oprichten van openbare scholen voor te schrijven, laat thans de grondwet uitdrukkelijk afwijking van dezen regel toe, mits dan „gelegenheid" wordt gegeven tot het ontvangen van

1) Zie over de begrippen „facultieve splitsing" en „absolute of relatieve neutraliteit" boven blzz. 359, 360.

openbaar onderwijs, een gelegenheid die b.v. bestaan kan in huisonderwijs, vergoeding van reiskosten, combinatie van gemeenten. In dezen zin heeft de nieuwe L.O. wet (artt. 13 en 19) de bepaling uitgewerkt.

De 2e alinea is gelijkluidend met al. 4 van het oude artikel, behoudens de toevoeging „algemeen vormend." Zonder beteekenis is evenwel niet de verandering van plaats van deze alinea. Thans, na een voorschrift dat aan de overheid de zorg voor „het" onderwijs opdraagt, onmiddellijk de bepaling over de vrijheid van onderwijs; vóór dien, na drie alinea's die alle, ook de eerste, op het „openbaar" onderwijs betrekking hadden, achteraan, a.h.w. als uitzondering op *de* school bij uitnemendheid, een bepaling over de vrije school.

Ook de 8e alinea houdt hetzelfde in als het oude artikel (al. 5 oud).

De behandelde alinea's sluiten dus aan bij het oude artikel. De overige alinea's zijn geheel nieuw en handelen over de subsidiëering van het bijzonder onderwijs en de eischen van deugdelijkheid voor beide soorten van onderwijs.

De kern van het artikel zit in de eerste zinsnede van de 7e alinea, waarin het beginsel wordt vastgelegd, dat het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs naar denzelfden maatstaf uit de openbare kas zal worden bekostigd als het openbaar onderwijs. Dit beteekent voor dit onderwijs volkomen financiëele gelijkheid en daarmede een omzetting van de reeds in 1848 erkende „liberté de droit" in een „liberté de fait" [1]). De „openbare kas": welke, bv. Rijks- of Gemeentekas of beide, laat de grondwet in het midden.

In de 2e zinsnede van deze alinea wordt — en ook dit is van groot belang — mede ten aanzien van het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hooger onderwijs subsidiëering voorgeschreven. Wat dus de wetgever reeds vrijwillig had gedaan wordt hem voortaan als plicht opgelegd. Daarbij eischt evenwel de grondwet niet gelijkheid van bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs uit de publieke kas, omdat, waar dit onderwijs in tegenstelling tot het lager onderwijs „niet overal en voor allen noodig is, de wetgever

1) Unierede 10 April 1917 van den Schrijver van dit werk, uitgegeven door Oosterbaan en le Cointre te Goes, blz. 27.

hier meer vrijheid van beweging behoort te hebben" (M.v.T.).

De alinea's 5 en 6 tenslotte spreken over de „eischen van deugdelijkheid."

Al. 5 bepaalt dat degelijke eischen door den wetgever moeten worden gesteld „aan het geheel of ten deele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs", d.i. dus het openbare onderwijs en het bijzonder onderwijs van welken aard ook voor zoover het subsidie ontvangt. Onderscheid maakt de grondwet daarbij slechts in zooverre, als die eischen ten aanzien van het bijzonder onderwijs „de vrijheid van richting" moeten eerbiedigen. Zonder deze beperking zou de financieele gelijkstelling geen zin hebben, waar juist de strijd voor het bijzonder onderwijs ten doel had aan de ouders de vrijheid te verzekeren hun kinderen te doen opvoeden volgens de beginselen die zij de juiste achtten.

De 6e alinea kwam in het oorspronkelijk ontwerp niet voor. Alleen was uit de toelichting af te leiden, hetgeen trouwens voor de hand ligt, dat de wetgever zich ten doel moest stellen beide soorten van onderwijs op even hoog peil te brengen. De Regeering heeft, gevolg gevende aan den wensch van vele Kamerleden dat dit beginsel uitdrukkelijk in de grondwet zou worden uitgesproken voorzoover het algemeen vormend lager onderwijs betreft, op het eind van de mondelinge behandeling de 6e alinea aan het ontwerp toegevoegd. Daarmede is intusschen — evenmin als bij de redactiewijziging van al. 4, het eenige andere punt waarbij van het voorstel der commissie is afgeweken — volstrekt niets wezenlijks veranderd, al hebben sommigen in en buiten de Kamer deze aanvulling voorgesteld als een groote overwinning van de voorstanders van het openbaar onderwijs. Men kan evengoed het tegendeel volhouden.

De grondwet spreekt opzettelijk niet van „gelijke" waarborgen. Indien de wet alle eischen die aan het openbaar onderwijs worden gesteld ook voor het bijzonder onderwijs zou laten gelden, zou daarmede „de inhoud van dit onderwijs" worden aangetast (M.v.A.). Ook tegen den term „gelijkwaardigheid" bestond bij de Regeering bezwaar. De tegenwoordige redactie vermijdt beide uitdrukkingen door het doel van de te stellen eischen, nl. de „even afdoende waarborging der deugdelijkheid" van beide soorten van onderwijs, op den voorgrond te stellen en de eischen zelf niet nader te omschrijven.

Van groot belang voor het bijzonder onderwijs is daarbij het uitdrukkelijk voorbehoud, dat bij deze regeling de vrijheid van dit onderwijs „met name betreffende de keuze van leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers" moet worden geëerbiedigd. „Met name", de wetgever mag dus ook op andere punten als dit noodig mocht blijken — b.v. ten aanzien van het leerplan — met het oog op de vrijheid van richting, andere regels stellen ten opzichte van het bijzonder dan ten aanzien van het openbaar onderwijs.

Tot zoover het grondwetsartikel.

Door sommige voorstanders van het bijzonder onderwijs is de grief geuit, dat de grondwet niet de bekende leuze bevat: „de vrije school regel, de openbare aanvulling". Die grief is ongegrond. Zou een dergelijk voorschrift wezenlijke beteekenis hebben, dan zou dit alleen kunnen beduiden, dat de overheid met de handen over elkaar zou moeten afwachten of het particulier initiatief in een bepaalde gemeente bij machte bleek in het onderwijs te voorzien. Dit mag de overheid echter niet doen waar tegenwoordig algemeen wordt erkend dat het tot de taak der overheid behoort, te zorgen, dat er overal gelegenheid bestaat tot het ontvangen van goed onderwijs. Ook kan niet de bedoeling zijn aan de bijzondere school voorrechten te verleenen boven de openbare, omdat dit onrechtvaardig zou zijn tegenover degenen die aan de openbare school de voorkeur geven. Bedoelt men intusschen slechts dat het ideaal behoort te zijn dat het onderwijs zooveel mogelijk uit eigen kracht — hoewel dan onder leiding en met steun van de overheid — wordt verzorgd, dan heeft de grondwetsherziening juist alle belemmeringen weggenomen die aan dat ideaal in den weg staan. Maar of dat ideaal zal worden bereikt heeft de wetgever niet in de hand doch hangt af van de vrije werking der maatschappelijken krachten. Het heeft dus geen zin dat ideaal in de grondwet neer te schrijven.

Wel degelijk is dus met de grondwetsherziening de politieke schoolstrijd opgelost. De schoolstrijd daarentegen voorzoover men daaronder verstaat de strijd tusschen de voorstanders van verschillende paedagogische beginselen zal altijd blijven bestaan, zoolang zich verschil van inzicht over de richting van het onderwijs openbaren zal. Doch de overheid kiest thans in dien strijd niet meer partij.

Wij voegen hier nog een enkel woord aan toe over de Lager Onderwijswet-1920 (de wet van 9 Oct. 1920 Stsbl. n°. 778 die de plaats inneemt van de Schoolwet-1878), welke in werking treedt op 1 Januari 1921. Het ontwerp werd 26 April 1919 ingediend. In deze wet is het zoog. U.L.O. met het lager onderwijs samengesmolten en in verband daarmede een zevende leerjaar aan de lagere school toegevoegd. Het zg. M.U.L.O. zal voortaan uitgebreid lager onderwijs heeten (art. 3.)

Reeds vóór de indiening van het ontwerp-schoolwet is bij een wet van 21 Febr. 1919 (Stsbl. n°. 49) een Onderwijsraad 1) ingesteld en daarmede een van de desiderata van de Bevredigingscommissie vervuld. Die Raad, in afdeelingen voor Hooger, Middelbaar en Lager-onderwijs verdeeld en samengesteld uit onderwijsspecialiteiten van uiteenloopende richting, heeft de Regeering in onderwijszaken te adviseeren en verder de taak te vervullen, die de wet hem opdraagt. Die taak zal blijkens de nieuwe L. O.-wet voor de L.O.-afdeeling van dien Raad (L.O.w. art. 14 al. 2) een zeer belangrijke zijn, daar op tal van plaatsen in de nieuwe L.O.w. is voorgeschreven dat de Kroon, de Minister of ook Ged. Staten alvorens een beslissing te nemen het gevoelen van dien Raad moeten inwinnen. Dat is een belangrijke waarborg voor onpartijdigheid, waaraan met name behoefte bestaan kan als tusschen het bestuur eener schoolvereeniging en den gemeenteraad (b.v. inzake schoolbouw of -onderhoud artt. 76, 77, 103) of de inspectie (b.v. inzake het leerplan art. 90) geschillen rijzen. Zelfs geeft een enkele maal deze Raad zelf een beslissing: indien de inspecteur meent dat het leerplan eener bijzondere school niet aan de wettelijke eischen voldoet, kan hij den Onderwijsraad verzoeken dat uit te maken (art. 90).

Het eigenlijke toezicht (T. VII) blijft evenwel ongeveer op dezelfde wijze als voorheen geregeld, zij het ook met een andere titulatuur: hoofdinspecteur, inspecteur en schoolopziener. De plaatselijke schoolcommissies krijgen een ietwat andere bestemming.

Van het meeste belang is natuurlijk de financiëele regeling. De wet onderscheidt 1°. bouw en inrichtingskosten, 2°. jaarwedden voor onderwijzend personeel, 3°. exploitatiekosten. Ongeacht of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft worden de jaarwedden uit de Rijkskas, die ook de opleidingskosten der onderwijzers voor haar rekening neemt (art. 161), betaald, resp. aan de gemeentebesturen of aan de besturen der rechtspersoonlijkheid bezittende schoolvereenigingen (art. 89); de bouw-, inrichtings- en exploitatiekosten komen voor rekening van de gemeente (artt. 54, 55). Indien een schoolvereeniging aan de door de wet gestelde voorwaarden voldoet heeft zij er recht op van gemeentewege òf een gebouw in eigendom te verkrijgen òf de voor nieuwbouw of verbouwing benoodigde gelden te ontvangen. Beiden moeten over terrein en bestek tot overeenstemming zien te komen, onder beroep op den Minister. De schoolvereeniging is daarbij vrij hoogere eischen te stellen dan de gemeente voor haar scholen doet, b.v. de school voor kleinere klassen in te richten. In dat geval moet dan echter de raad overwegen of het dezelfde verbetering voor de openbare school zal aanbrengen (artt. 72—85). Een waarborg tegen mogelijke achteruitzetting door den raad van het openbaar onderwijs. Voor de op 1 Jan. 1921 reeds in gebruik of in aanbouw zijnde terreinen en gebouwen wordt een jaarlijksche vergoeding gegeven (art. 206). Ten aanzien van de exploitatiekosten wordt evenzeer de gelijkheid betracht: de schoolvereeniging ontvangt per leerling het gemiddeld bedrag dat de gemeente of een naburige gemeente per leerling aan een overeenkomstige school uitgeeft. Bij dit alles wordt de opbrengst der schoolgelden — die voor openbaar en bijzonder onderwijs dezelfde moeten zijn en bij verordening worden vastgesteld (artt. 62—67) — afgetrokken en nooit meer betaald dan werkelijk is gebruikt. Ten aanzien van eventueele verbeteringen (men denke b.v. aan schoolbaden, betere leermiddelen enz.) bestaat een dergelijke regeling als aangaande de bouwkosten is getroffen (artt. 88—104).

In dit verband vraagt nog één punt de aandacht. De wet geeft aan de schoolvereeniging den eigendom der gebouwen in tegenstelling tot het ontwerp der Bevredigingscommissie dat aan de vereeniging slechts een gebruiksrecht gaf. Intusschen is door amendeering van het Regeeringsontwerp dat eigendomsrecht, doordat vervreemding en bezwaring practisch vrijwel onmogelijk is gemaakt en bij ophouden der bestemming de

1) Voor de inrichting zie K.B. 18 Dec. 1919 (Stsbl n°. 816).

eigendom aan de gemeente komt (art. 83), feitelijk zoozeer uitgehold, dat niet veel meer dan een gebruiksrecht gelijk de Bevredigingscommissie had gewild, over is gebleven. Trouwens een andere regeling zou tot groote onbillijkheden hebben geleid.

Eindelijk nog een woord over de waarborgen. Er zijn er die gelijkelijk voor openbaar en bijzonder onderwijs gelden, b.v. de regelen betreffende het toezicht; de eischen van bekwaamheid voor onderwijzers (artt. 107 en 129—138); de eischen omtrent inrichting der school in het belang van gezondheid en onderwijs (artt. 6—8). Er zijn ook waarborgen waarbij slechts van gelijkwaardigheid kan worden gesproken. Zoo is er voor het bijzonder onderwijs een andere regeling van de benoeming der onderwijzers, waaromtrent met den inspecteur slechts overleg behoeft te worden gepleegd (art. 89 al. 6); is de rechtspositie der onderwijzers op andere wijze verzekerd (artt. 89 al. 8, 91—94); moet de gesubsidieerde school een waarborgsom storten van 15% der bouwkosten die echter na 20 jaar wordt gerestitueerd en waarvoor de gemeente rente betaalt (artt. 73 al. 3, 79)[1]); moet een schoolvereeniging in verband met de grootte der gemeente op minstens een 40- of 100-tal leerlingen kunnen rekenen om voor subsidie in aanmerking te komen (art. 73 al. 1). Verder is het moeilijke punt van het leerplan in dezen zin geregeld dat dit plan alleen kan worden afgekeurd wegens niet voldoen aan de wettelijke vereischten, terwijl de wet ten overvloede bepaalt dat bij de beoordeeling van het leerplan de richting van het onderwijs niet in aanmerking komt (artt. 89 al. 2, 90).

Heeft nu door dit alles, zoo kan men ten slotte vragen, de bijzondere school niet een halfpubliekrechtelijk karakter gekregen, en is het beginsel van de „vrije school" niet losgelaten? Het valt niet te ontkennen dat wat de inrichting van het onderwijs aangaat de vrijheid goeddeels is prijsgegeven. Maar dat was reeds in meerdere of mindere mate het geval zoodra in 1889 het subsidiestelsel zijn intrede deed. Doch dat was bij de groote vlucht die het onderwijs genomen had een onvermijdelijkheid. Immers zonder nauwen samenhang

1) Er is dus nog wel degelijk plaats overgebleven voor de particuliere offervaardigheid. Trouwens laat de wet toe schenkingen te doen aan het bijzonder onderwijs.

tusschen de scholen, waarvoor de overheid door er de publieke penningen voor te besteden mede de verantwoordelijkheid draagt, is in den tegenwoordigen tijd vruchtbaar onderwijs een onmogelijkheid. Men denke aan het verband tusschen de lagere en hoogere soorten van onderwijs. En die samenhang is zonder zekere gelijkvormigheid, die regeling van overheidswege onderstelt, niet te verkrijgen. Om *die* vrijheid is echter de schoolstrijd niet begonnen, getuige de voorliefde die Groen van Prinsterer aanvankelijk voor de zg. gezindtescholen koesterde, een opvatting waartoe hij op het laatst van zijn leven is teruggekeerd. Doch de vrijheid waarop het wezenlijk aankomt: een school met den Bijbel voor wie het begeert, is thans in den volsten zin des woords grondwettelijk en wettelijk verzekerd[1]). Zij is dit in veel grooter mate dan ooit te voren, doordat alle bijzondere opleidingsscholen de bevoegdheid kunnen verwerven zelve de examens ter verkrijging van acten af te nemen, zoodat de voorbereiding voor dat onderwijzers-examen oneindig vrijer geworden is dan voorheen.

De Additioneele Artikelen.

Het oude art. VI is door een nieuw art. vervangen.

Art. VI. *Behoudens het recht des Konings tot ontbinding, blijft de Tweede Kamer der Staten Generaal, zooals zij op het tijdstip der afkondiging van de wet houdende veranderingen in de grondwet, is samengesteld, bestaan tot op den dag der in de laatste zinsnede bedoelde opening van de zitting der Staten-Generaal. Zijn vóór dien dag verkiezingen noodig ter vervulling van plaatsen, die door ontslag, overlijden of om een andere reden openvallen, dan geschieden deze, met inbegrip van het onderzoek van de geloofsbrieven, volgens de op den dag der genoemde afkondiging bestaande kiezerslijsten en geldende bepalingen. De Koning bepaalt het tijdstip der opening van de Kamers, zoo kort mogelijk na de verkiezing in art. XI bedoeld.* Art. VI.

Het artikel bepaalt, dat de na de grondwetsontbinding opgetreden Tweede Kamer slechts zou blijven bestaan tot, binnen een jaar na afkondiging der grondwetsherziening (art.

1) Zie de bovenaangehaalde Unierede van 10 April 1917.

XI), volgens het nieuwe kiesrecht een andere Kamer zou zijn gekozen, en dat in dien tusschentijd vacatures op de oude wijze zouden worden vervuld. Alleen de Tweede, niet de Eerste Kamer, zoodat nog steeds de in 1917 na de ontbinding gekozen Eerste Kamer bestaat. Zij behoefde niet hernieuwd te worden, omdat inzake haar samenstelling — anders dan in 1887 toen het ledental van 39 op 50 werd gebracht — bij de grondwetsherziening niets is veranderd.

Een enkel woord over de wijze waarop de grondwetsontbinding heeft plaatsgegrepen.

Dit is geschied bij K. B. van 29 Mei 1917 (Stsbl. n°. 402) waarbij de beide Kamers met 27 Juni 1917 ontbonden werden verklaard en de eerste samenkomst der nieuw-gekozen Kamers werd bepaald op 28 Juni. Ingevolge een onderlinge overeenkomst der partijen, waaraan de kiezers hun zegel hechtten, zijn alle zittende leden herkozen. Het bijzondere nu bestaat hierin, dat de ontbinding a. b. w. „op termijn" is geschied, terwijl bij vorige gelegenheden tusschen het K.B. en de ontbinding zelve hoogstens een tijdsverloop van eenige dagen lag. De Regeering heeft echter ditmaal de oude Kamers in stand gehouden tot den dag dat de nieuwe konden optreden, omdat zij er bezwaar tegen had in de toenmalige buitengewone omstandigheden eenigen tijd geen Parlement naast zich te hebben. Ongrondwettig was dit niet en ook niet in strijd met het wezen van het ontbindingsrecht. Dat zou wel het geval zijn geweest, zoo een conflict tusschen Regeering en S.G. aanleiding zou hebben gegeven tot de ontbinding, omdat een dergelijke ontbinding onderstelt dat tusschen het bestaande Parlement en de Regeering vruchtbare samenwerking onmogelijk is. Doch daarvan was in deze omstandigheden geen sprake, eerder was het tegendeel het geval. Er was dus niets tegen, het oude Parlement, om het zoo uit te drukken, achter de hand te houden, al was het wel wenschelijk de werkzaamheden van de Kamers af te breken, omdat Regeering en S.G. door de grondwetsherziening te voteeren hadden getoond te oordeelen dat, om een goede vervulling van de taak van Regeering en S.G. mogelijk te maken, de grondwet moest worden herzien Doch dit resultaat kon door sluiting worden bereikt; weshalve dan ook terstond na het afkomen van het K B. en wel op 24 Mei, de zitting der S.G. is gesloten.

De aanhef van het nieuwe Art. VII luidt:

Art. VII. *Met afwijking van bovenstaand art. II*[1]) *worden in de* Kieswet, *totdat de wet daaromtrent nader zal hebben beschikt, de volgende veranderingen gebragt:* art. VII.

Volgen de wijzigingen in de Kieswet-1896 in verband met de invoering van algemeen evenredig kiesrecht en stemplicht.

Men lette er op, dat het hier een wetswijziging geldt, zoodat bij gewone wet hetgeen Add. art. VII bepaalt kan worden ingetrokken of veranderd. Na de definitieve vaststelling der grondwetsherziening is ingevolge art. 166 der volgens art. VII gew. kieswet, bij K.B. van 15 Dec. 1917 (Stsbl. n°. 694) de tekst der gewijzigde kieswet met een nieuwe nummering der artikelen bekend gemaakt. Daarna is de kieswet nog gewijzigd bij de wetten van 9 Aug. 1919 (Stsbl. n°. 536), en 22 Dec. 1919 (Stsbl. n°. 846). De eerste wijziging betrof de toekenning van het kiesrecht aan de vrouw (initiatiefvoorstel-Marchant) de tweede eenige technische verbeteringen.

Tenslotte zijn achter de Add. Artt., in verband met Add. Art. VII, en daarmede ook achter de kieswet twee tabellen A. en B. opgenomen, inhoudende een verdeeling in Kieskringen resp. van het Rijk en van de provincies.

De aanhef van Art. VIII (nieuw) luidt:

Art. VIII. *Met afwijking van bovenstaand artikel II worden in de* Provinciale Wet, *totdat de wet daaromtrent nader zal hebben beschikt, de volgende veranderingen gebracht:* art. VIII.

Volgen wijzigingen in de Prov. w., noodig geworden door de invoering van de E.V. en de andere regeling der aftreding.

De aanhef van Art. IX (nieuw) luidt:

Art. IX. *Met afwijking van bovenstaand artikel II worden in de* Gemeentewet, *totdat de wet daaromtrent nader zal hebben beschikt, de volgende veranderingen gebracht:* art. IX.

Volgen wijzigingen in de Gem. w., noodig geworden door de invoering van de E.V. en de andere regeling der aftreding.

---

1) Zie boven, blz. 436.

Ook in de gevallen der artt. VIII en IX hebben we met eenvoudige wetswijzigingen te maken.

Het nieuwe art. X, te vergelijken met Add. art. VIII (oud), heeft den volgenden inhoud:

art. X. Art. X. *Na afkondiging van de wetten, houdende veranderingen in de Grondwet, heeft een herziening plaats van de kiezerslijsten overeenkomstig de Kieswet, gelijk zij bij art. VII is gewijzigd.*

Voor de herziening van de kiezerslijsten, worden de termijnen genoemd in artikel 2, 8, derde (thans tweede) lid, 22 en 24 dier wet, gesteld op den 21sten dag na de bedoelde afkondiging. De kiezerslijsten worden vastgesteld uiterlijk op den 49sten en definitief van kracht op den 103den dag na die afkondiging.

De termijnen in de artikelen 28, tweede en derde lid, 29, 30, 31 en 33 der Kieswet gesteld, worden berekend alsof de dag der vaststelling was 22 Maart.

De eerstvolgende herziening van de kiezerslijsten heeft plaats in 1919.

De in artikel 131 der Gemeentewet bedoelde verkiezing blijft geschieden volgens de bepalingen welke gelden op den dag der in den aanhef bedoelde afkondiging, maar volgens de kiezerslijsten zooals deze nieuw worden vastgesteld.

Het art. behoeft geen toelichting. Art. 131 der Gemeentewet waarover de laatste al. handelt regelt de keuze van commissies uit de ingezetenen bij vereeniging of splitsing van gemeenten.

Het nieuwe art. XI heeft een dergelijken inhoud als art. IX (oud).

art. XI. Art. XI. *De verkiezingen voor de nieuwe Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben plaats binnen een jaar na die afkondiging.*

De plechtige afkondiging der grondwetswijziging is geschied op 12 Dec. 1917. In Juni 1918 greep de eerste verkiezing van de Tweede Kamer volgens het nieuwe stelsel plaats.

Ook het nieuwe art. XII, te vergelijken met art. XI (oud), vereischt geen toelichting. Alleen verdient opmerking dat hierin — anders dan in art. XI (oud) — sprake is van ontbinding der volgens het oude kiesrecht gekozen colleges.

Art. XII. *De Provinciale Staten, en de gemeenteraden blijven, zooals zij op het tijdstip der afkondiging van de wetten houdende veranderingen in de Grondwet, zijn samengesteld, bestaan, de Provinciale Staten tot den eersten Dinsdag van Juli 1919, de gemeenteraden tot den eersten Dinsdag van September van datzelfde jaar. Op genoemde dagen worden zij ontbonden. Zijn vóór die dagen verkiezingen noodig ter vervulling van plaatsen, die door ontslag, overlijden of om eene andere reden openvallen, dan geschieden deze, met inbegrip van het onderzoek van de geloofsbrieven, volgens de op den dag der genoemde afkondiging bestaande kiezerslijsten en geldende bepalingen.* art. XII.

Het laatste Add. art. kwam niet in het oorspronkelijk wetsontwerp voor, doch is met het oog op den wensch van een gedeelte der Tweede Kamer, tijdens de behandeling daaraan toegevoegd. Het luidt:

Art. XIII. *Binnen drie jaren na de afkondiging van de wetten, houdende veranderingen in de grondwet, worden door den Koning de noodige wetsvoorstellen voorgedragen ter uitvoering van het aangaande het algemeen vormend lager onderwijs bepaalde in art. 192 vierde, vijfde, zesde en zevende lid der Grondwet.* art. XIII.

Aan dit voorschrift is voldaan door de indiening op 26 April 1919 van het inmiddels tot wet verheven ontwerp tot regeling van het algemeen vormend lager onderwijs.

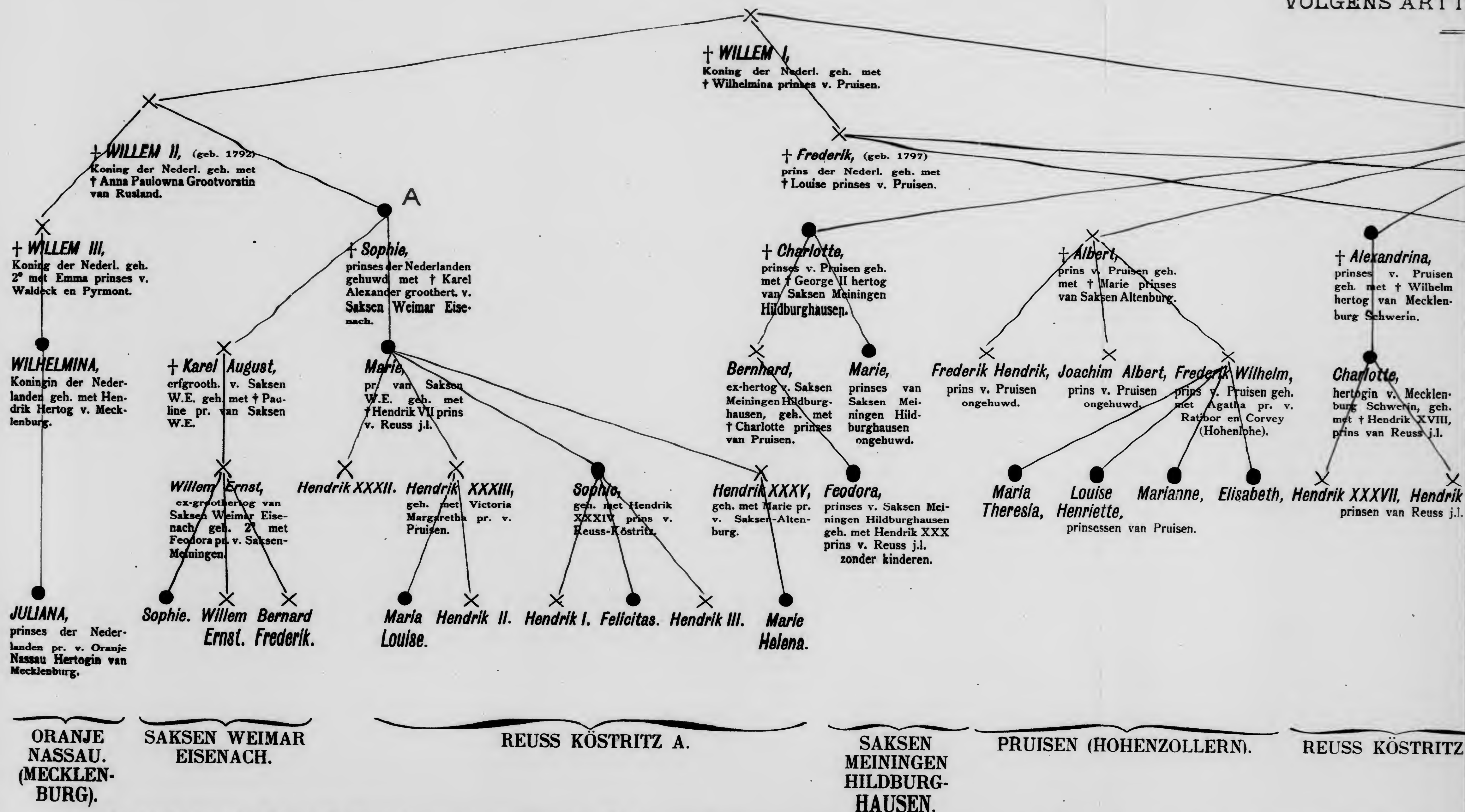
De artt. VI, X, XI, XII en XIII hebben na eenmaal te zijn toegepast geen praktische beteekenis meer.

Behandelde artikelen der grondwet [1]).

1) De in het Aanhangsel behandelde in 1917 gewijzigde artikelen zijn, evenals de betreffende bladzijden, tusschen haakjes geplaatst.

Additionneele artikelen.

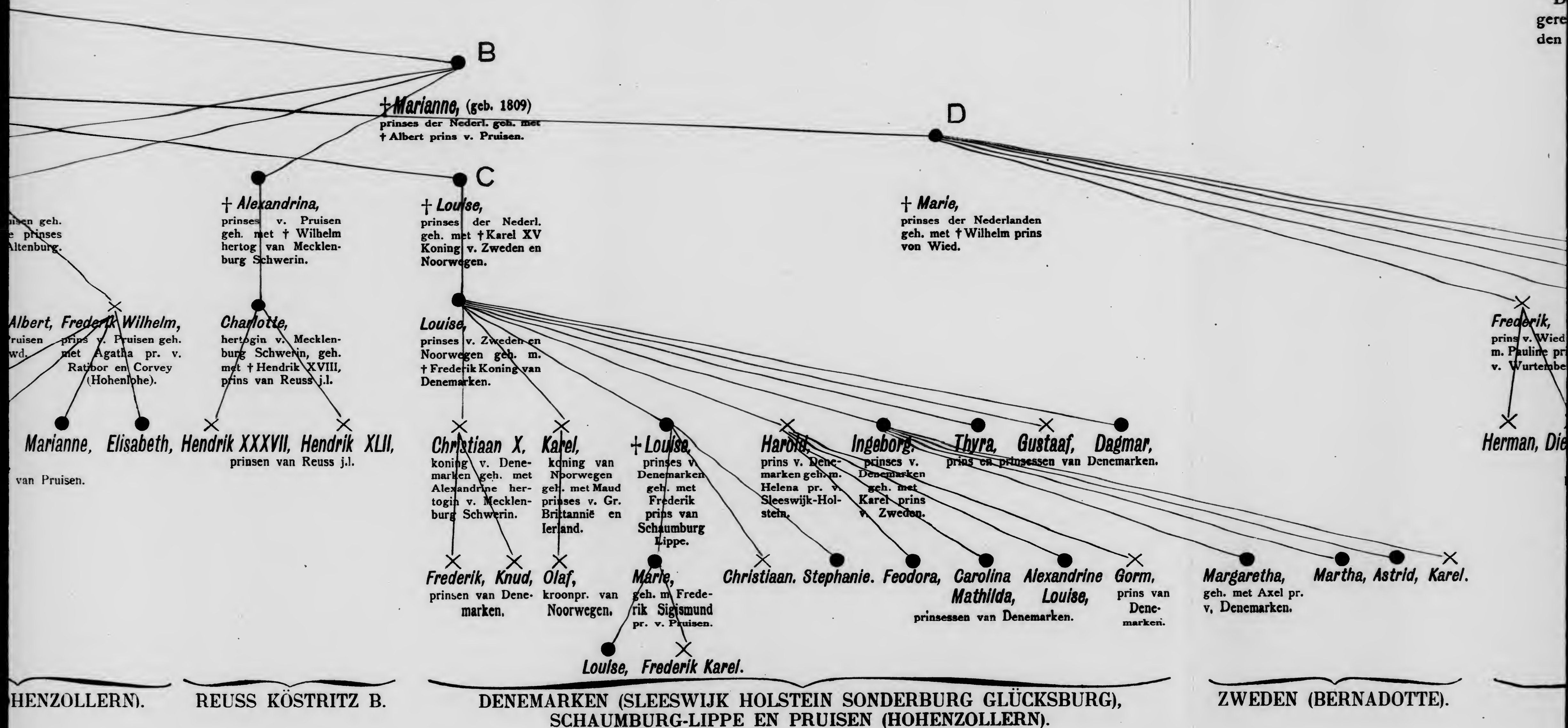
TROON
VOLGENS ARTT



H. M. KONINGIN WILHELMINA regeert volgens Art. 12 *der grondwet, aan welke bepaling ook prinses Juliana haar recht van opvolging ontleent.*

De overige vorsten en vorstinnen ontleenen hun recht van opvolging aan Art. 14 *der Grondwet, waardoor eerst de afstammelingen van wijlen prinses So*
afstammelingen van wijlen prinses Marie von Wied (D) tot den troon worden geroepen.

TROONOPVOLGING
VOLGENS ARTT. 10–14 DER GRONDWET.



haar recht van opvolging ontleent.

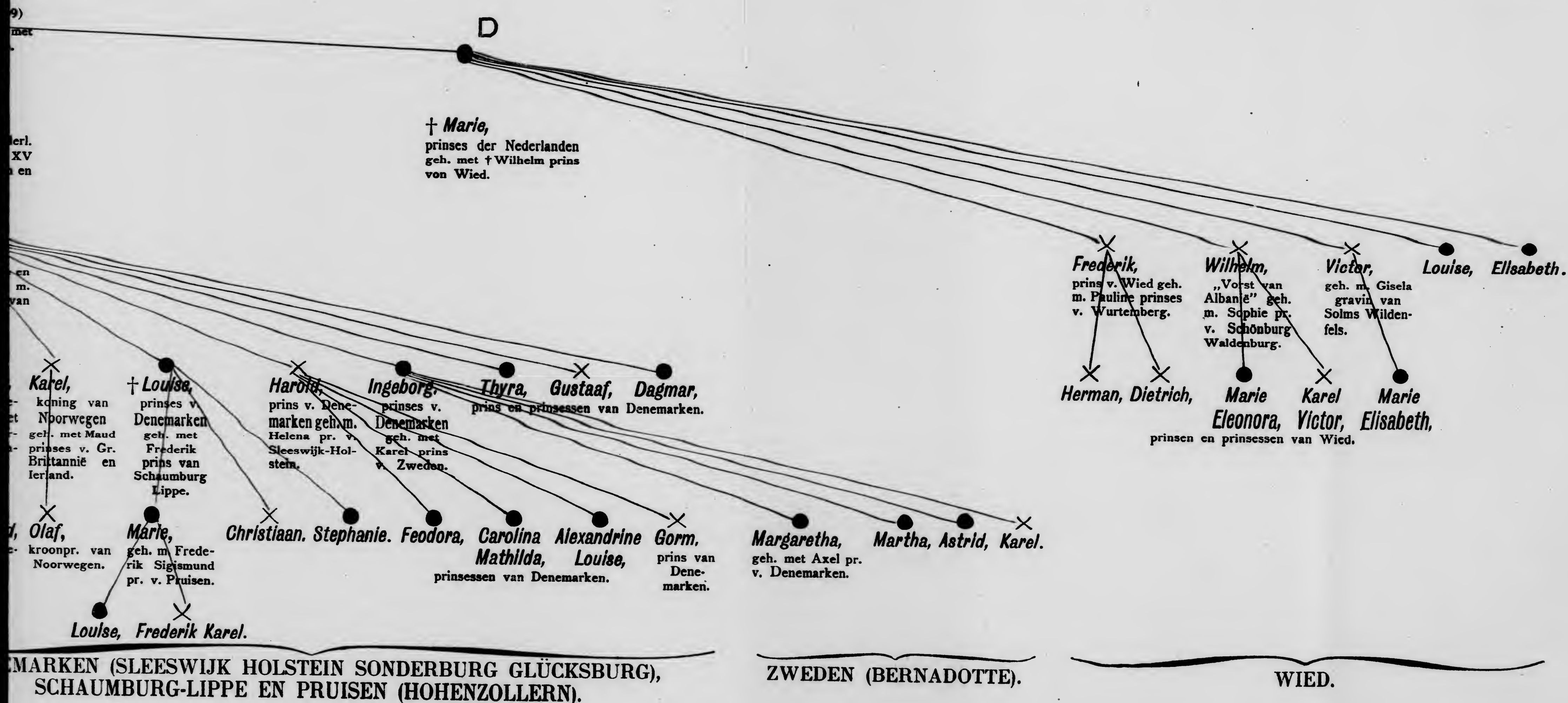
afstammelingen van wijlen prinses Sophie (A), 2° de afstammelingen van wijlen prinses Marianne (B), 3° de afstammelingen van wijlen prinses Louise (C) en eindelijk

GING

RONDWET.

LEGENDA.

× beteekent man.
● „ vrouw.
† „ overleden.
De afstammelingen van prinsessen tot den troon gerechtigd zijn met roode inkt, die van prinsen tot den troon gerechtigd zijn met zwarte inkt aangegeven.



MARKEN (SLEESWIJK HOLSTEIN SONDERBURG GLÜCKSBURG), SCHAUMBURG-LIPPE EN PRUISEN (HOHENZOLLERN).

ZWEDEN (BERNADOTTE).

WIED.

stammelingen van wijlen prinses Marianne (B), 3° de afstammelingen van wijlen prinses Louise (C) en eindelijk de

TROONOPVOLGING

VOLGENS ART. 15 DER GRONDWET.

† *HENDRIK DE RIJKE 1274.*

